

# La inserción precaria de mujeres y los jóvenes en América Latina y sus consecuencias para las instituciones laborales.

Beccaria, Luis y Paz, Jorge A.

Cita:

Beccaria, Luis y Paz, Jorge A. (2017). *La inserción precaria de mujeres y los jóvenes en América Latina y sus consecuencias para las instituciones laborales.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/jorge.paz/42>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Santiago, 2016

# **LA INSERCIÓN PRECARIA DE MUJERES Y LOS JÓVENES EN EL MERCADO LABORAL EN AMÉRICA LATINA Y SUS CONSECUENCIAS PARA INSTITUCIONES LABORALES**

Luis Beccaria y Jorge Paz

Este documento fue preparado por Luis Beccaria y Jorge Paz, Consultores de la División de Desarrollo Económico, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto: Strengthening the capacities of Latin America and Asia to develop and improve labour training systems and to protect workers against unemployment (ROA-236-8).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## Índice

INTRODUCCIÓN.....	5
I. Algunas características de la inserción laboral de jóvenes y mujeres .....	7
A. Participación económica y desempleo.....	7
B. Las características de las ocupaciones .....	9
1. Jóvenes .....	12
2. Mujeres de bajo nivel educativo .....	15
II. Jóvenes y mujeres en el mercado de trabajo y los desafíos para las instituciones de protección al desempleo y formación profesional y capacitación.....	17
A. La protección al desempleo .....	17
B. Formación profesional y capacitación.....	24
1. La importancia de la FPC.....	25
2. Breve reseña histórica de la FPC en América Latina .....	28
3. Estructura de la FPC y su importancia para llegar a grupos vulnerables .....	29
4. Consideraciones de cierre.....	34
III. Políticas y programas de atención al desempleo, formación profesional y capacitación de jóvenes y mujeres. La experiencia reciente en América Latina .....	36
A. Prácticas relativas a la protección al desempleo .....	36
1. Promoción del empleo.....	37
2. Formación.....	42
3. Intermediación laboral .....	46
4. Consideraciones de cierre.....	46
B. Acciones de Formación Profesional y Capacitación.....	48
1. Programas de FPC.....	48
2. Reconocimiento y certificación de competencias laborales.....	52
3. Otras acciones.....	56
4. Consideraciones de cierre.....	57
IV. Consideraciones finales.....	58
Referencias.....	61

## Cuadros

Cuadro 1	Tasas de Actividad y Desempleo en América Latina.....	8
Cuadro 2	Tasas de Actividad y Desempleo en 9 Países de América Latina.....	8
Cuadro 3	Indicadores de Situación Ocupacional (Parte1).....	11
Cuadro 4	Indicadores de Situación Ocupacional (Parte2).....	12
Cuadro 5	Indicadores de Situación Ocupacional (Parte3).....	13
Cuadro 6	Funciones de Ingreso.....	14

## Gráficos

Gráfico 1	América Latina. Áreas Urbanas. Distribución de la ocupación.....	10
Gráfico 2	Empresas que consideran la escasez de cualificación como el obstáculo principal para su operatoria normal. Algunas regiones y mundo, 2010.....	26
Gráfico 3	Calificaciones “blandas” como las vacantes más difíciles de cubrir. Países de América Latina, 2010.....	27
Gráfico 4	Evolución de la matriculación técnica/profesional. Regiones del mundo, 1999-2014.....	32
Gráfico 5	Tasas de matriculación en el nivel secundario. Uruguay, 2016.....	33

## Recuadros

Recuadro 1	FUNDACION PRO – MUJER.....	41
------------	----------------------------	----

## INTRODUCCIÓN

Las instituciones, y las diversas políticas laborales, juegan papeles significativos en el funcionamiento del mercado de trabajo, en tanto posibilitan, entre otros objetivos, atender a algunas fallas que puede enfrentar su funcionamiento, mejora la circulación de información o proteger a los trabajadores. En los países en desarrollo, como los de América Latina, los elevados grados de informalidad han representado tradicionalmente un desafío a esa institucionalidad en tanto una parte amplia del empleo no se encuentra cubierto por la misma. Una consecuencia es la falta de protección de las normas laborales para muchos trabajadores, así como también lo es la dificultad para beneficiarse de ciertos servicios sociales cuyo acceso está ligado a la condición de ocupado formal, situación que no sólo afecta a los ocupados en esa situación, sino también a sus familiares.

La preminencia de la informalidad está sesgada hacia aquellos trabajadores de reducidas calificaciones que son los que enfrentan las mayores limitaciones para ocupar empleos de calidad en contextos caracterizados estructuralmente por deficiencias de demanda de trabajo agregada, y por una estructura productiva heterogénea, en la que resulta significativo la presencia de unidades pequeñas, de baja eficiencia. A su vez, quienes se vuelcan al mercado laboral con escasas competencias pertenecen frecuentemente a hogares vulnerables, cuyos otros miembros tampoco suelen acceder a los beneficios de la normativa laboral.

En los países de América Latina se han desplegado diversas políticas e instrumentos dirigidos a personas no cubiertas por la normativa laboral y orientados no sólo a mejorar sus ingresos y/o acceso a determinados satisfactores, sino a elevar las probabilidades de acceder a puestos de trabajo formales. Entre los desafíos que suelen enfrentarse se encuentra el que plantea la atención a los desocupados que provienen de la informalidad. Para ello, en diversos países de la región pueden identificarse mecanismos que tienden a facilitar la inserción laboral de estas personas y/o a apoyarlo para que durante ese período de falta de empleo pueda mejorar su formación.

En términos más generales, los estados han también reconocido la necesidad de intervenir con el objetivo de mejorar las competencias de aquellos que por tener una baja escolarización tienden a trabajar de manera primordial en ocupaciones informales. En este sentido, son difundidas las acciones de formación y capacitación, de diferente naturaleza, no ligadas necesariamente a la condición de desocupación, especialmente dirigidos a esas personas con reducidas credenciales educativas formales y/o experiencia laboral.

Los jóvenes y las mujeres de baja escolarización son grupos que, por lo recién señalado, muestran particulares dificultades en su inserción laboral, las que se manifiestan por altas tasas de desocupación abierta, o bien por una elevada incidencia de empleos en puestos informales, o reducidas tasas de participación laboral ante las dificultades que prevén encontrar.

Precisamente, este documento analiza los desafíos particulares que presentan estos dos grupos para las políticas tendientes a atender la situación de desempleo y a mejorar las posibilidades de su inserción. En el caso de los jóvenes de baja escolarización, las acciones para reducir las –ya altas– probabilidades de incorporarse tempranamente en puestos de baja calidad resulta un objetivo relevante en tanto la experiencia laboral inicial en la informalidad podría influir negativamente sobre la trayectoria laboral posterior. Las políticas hacia las mujeres (no jóvenes) de escasa educación, y también participación, en el mercado de trabajo, comparten algunos de los objetivos mencionados, pero también buscan otros. Entre ellos está el de incrementar las oportunidades de empleo y colaborar, de esta manera, elevar el ingreso de hogar. Asimismo, se orientan a aumentar el grado de autonomía económica de las mismas y colaborar en el relajamiento de tradicionales relaciones de subordinación. Sin embargo, las estrategias y mecanismos para lograr esos objetivos no siempre son los mismos para uno u otro conjunto.

El documento está dividido en cuatro secciones, en la primera se efectúa una breve descripción de las principales características de la inserción de los jóvenes y mujeres de baja educación en el mercado de trabajo. En el segundo se destacan las implicancias que para las acciones de protección al desempleo y de formación presentan ambos grupos, para lo cual se discuten dificultades que se enfrentan la institucionalidad existente y se examinan algunas alternativas posibles. En la tercera sección se revisan algunas experiencias en países de la región relativas a la atención al desempleo y la formación y capacitación, también focalizando en los grupos bajo análisis. El documento concluye con una sección de consideraciones finales.

## I. Algunas características de la inserción laboral de jóvenes y mujeres

Se analizan en esta sección algunas dimensiones que caracterizan la inserción de los jóvenes y las mujeres en el mercado de trabajo, focalizando en aquellos con baja educación. Inicialmente, se hará referencia al grado de participación económica y los niveles de desocupación abierta para luego examinar los principales rasgos de la estructura ocupacional de estos dos grupos, focalizando la discusión en aquellos aspectos que aproximan a la calidad de los puestos de trabajo.

### A. Participación económica y desempleo

La participación económica de la población de América Latina, cuando se la evalúa a partir de la tasa de participación de personas de 15 y más años de edad, resulta algo superior a las del mundo desarrollado. Sin embargo, ello obedece en buena medida a la mayor presencia que en estos últimos países tienen las personas adultas mayores, que sobrepasaron la edad de trabajar. Así, por ejemplo, las tasas globales de las mujeres de la región en ese tramo etario son similares a las de los países desarrollados, pero mucho más bajas cuando se considera sólo al conjunto de aquellas con edades entre 25 a 54 años.<sup>1</sup>

La participación resulta, como cabe esperar, menor entre los jóvenes, especialmente mujeres jóvenes (Cuadro 1). Por otro lado, se aprecia una relación directa de la tasa de actividad con el nivel educativo, por lo que esta variable alcanza valores muy reducidos entre las mujeres de baja escolarización. Los datos disponibles para el conjunto de la región no permiten evaluar la situación para grupos que consideren simultáneamente la edad y la educación. Se han efectuado, por lo tanto, estimaciones sobre la base de información para nueve países<sup>2</sup> las que se vuelcan en el Cuadro 2. Allí se han incluido los valores de las tasas de

<sup>1</sup> De acuerdo a datos de la OIT, en 2012, las tasas de las mujeres de 15 años y más eran del 51 y el 52% para América Latina y el mundo desarrollado, respectivamente. Estos valores pasaban a ser del 61 y el 74% cuando se considera a las que tienen edades entre 25 y 54.

<sup>2</sup> Se efectuaron procesamientos de las encuestas de hogares de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Estos nueve países representan el 73% de la población de América Latina.



participación de los jóvenes entre 15 y 24 años y de los “adultos” (entre 25 y 60 años); pero también se muestran las correspondientes al grupo de jóvenes con edades entre 20 y 24 años y que no estudian. Se consideró pertinente contrastar al conjunto de los jóvenes –que en general, y como se verá inmediatamente, tiene una baja participación económica dada su dedicación al estudio– con este grupo que sólo incluye a quienes no continúan en el sistema educativo.

**Cuadro 1**  
**Tasas de Actividad (col. Izquierda) y Desempleo (col. Derecha) en América Latina**  
(Porcentajes)

Población 15 años y más	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	65,3	78,9	52,9	6,7	5,8	7,9
0 a 5 años		74,0	40,6	5,3	4,8	6,1
6 a 9 años		79,0	46,2	7,2	6,7	8,1
10 a 12 años		80,8	58,0	7,8	6,2	9,7
13 años y más		83,2	72,7	5,6	4,8	6,3
Jovenes 15-24	52,3	62,4	41,9	14,7	12,9	17,3

Fuente: CEPAL y cálculos propios sobre la base de las encuestas de hogares de los países. Los países son: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

**Cuadro 2**  
**Tasas de Actividad (col. Izquierda) y Desempleo (col. derecha) en 9 Países de América Latina**  
(Porcentajes)

	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
	Población de 15 años a 60 años			Población de 15 años a 60 años		
TOTAL	73,1	80,0	73,1	6,3	5,8	6,9
Hasta secundaria incompleta	57,9	70,8	57,9	6,9	6,3	7,7
Secundaria completa y terc. Incompl.	77,4	82,3	77,4	7,0	6,3	7,6
Terciaria completa	93,5	93,9	93,5	4,0	3,8	4,1
	Jóvenes 15 a 24			Jóvenes 15 a 24		
Total	43,2	49,9	36,3	15,4	14,1	17,2
Hasta secundaria incompleta	30,4	38,2	21,4	17,3	15,1	22,0
Secundaria completa y terc. Incompl.	51,6	59,0	44,5	14,8	13,8	15,9
Terciaria completa	79,0	83,0	76,0	12,6	11,0	13,9
	Jóvenes 20 a 24 y no estudian			Jóvenes 20 a 24 y no estudian		
Total	74,8	87,2	61,5	15,0	12,6	20,9
Hasta secundaria incompleta	69,6	85,4	48,3	12,9	12,0	14,2
Secundaria completa y terc. Incompl.	75,6	88,0	62,8	13,0	11,5	14,1
Terciaria completa	84,0	88,1	80,9	13,5	12,2	15,6
	Población de 25 a 60 años			Población de 25 a 60 años		
Total	77,3	91,2	65,0	4,7	6,3	5,4
Hasta secundaria incompleta	70,8	88,2	55,1	4,7	6,3	5,4
Secundaria completa y terc. Incompl.	77,3	91,8	64,0	5,1	3,8	6,1
Terciaria completa	86,1	94,5	79,6	3,9	5,8	4,3

Fuente: CEPAL y cálculos propios sobre la base de las encuestas de hogares de los países. Los países son: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

En el Cuadro 2 puede apreciarse que en el caso de las personas con edades entre 25 y 60 años y reducido nivel educativo, las mujeres tienen una tasa de actividad inferior a la de los hombres. Esta diferencia se mantiene, pero resulta menos marcada, en los otros dos estratos de escolarización.

Los jóvenes con poca educación también participación menor, pero ello resulta, en parte, consecuencia del hecho que muchos continúan estudiando (especialmente en edades entre 15 y 19 años). En cambio, los hombres jóvenes entre 20 y 24 años con escasa educación que ya no estudian exhiben tasas que no difieren significativamente a la de los adultos. Sin embargo, las mujeres de ese grupo de jóvenes participan algo menos..

Por su parte, se aprecia que para el promedio de la región (Cuadro 1) los jóvenes y, especialmente las mujeres jóvenes, enfrentan las mayores tasas de desempleo. Por otro lado, las personas de ambos géneros con muy bajo nivel educativo (que no completaron el nivel primario) registran la desocupación más baja. La reducida tasa de los menos educados parece consistente con su menor participación económica. De cualquier manera, este es un grupo pequeño. Cuando se efectúa la comparación –para el conjunto de las personas activas– entre la incidencia de desempleo de aquellas que completaron el nivel secundario con el correspondiente a quienes no lo lograron, se advierte que resulta mayor entre estos últimos (Cuadro 2). Al considerar las cifras de los nueve países, se advierte que la tasa de desempleo de los jóvenes tiene una relación inversa con el nivel educativo. La desocupación de los jóvenes, particularmente las mujeres, que no han completado el nivel secundario es muy elevada. Esta situación se mantiene entre los jóvenes activos con edades entre 20 y 24 años que no estudian.

En resumen, las mujeres de bajo nivel educativo tienen una reducida participación en el mercado de trabajo y, cuando lo hacen, encuentran mayores dificultades para encontrar un empleo. Las bajas tasas de actividad de los jóvenes con escasa escolaridad resulta de alguna manera deseable en tanto reflejaría una elevada dedicación de su tiempo al proceso educativo. Esto último parecería confirmarse cuando se observa que las tasas de actividad de aquellos cuyas edades se ubican entre los 20 y los 24 años, y que no estudian, no difieren demasiado de las de los adultos en edades activas y similar nivel educativo. De cualquier manera, las mujeres de este grupo etario y bajo nivel educativo son las que menos participan.

Entre las mujeres de reducida escolarización la baja participación es producto de un complejo de razones que han sido extensamente analizadas, y entre las que se encuentran algunas de naturaleza cultural, básicamente el papel que una parte importante de las sociedades les asignan en las tareas de cuidado, tanto de niños como de adultos mayores. Se ha destacado también la (escasa) disponibilidad de servicios y facilidades que les permitan reducir las horas dedicadas a esas tareas.

Pero en ambos grupos, jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo, la baja participación, y también el elevado desempleo, refleja las escasas posibilidades de acceder a un empleo, y en particular, a un empleo de cierta calidad, asociado a niveles de ingresos que no resulten extremadamente bajos. En las economías de la región, con limitaciones estructurales a la generación de puestos de trabajo formales, particularmente de aquellos de escasas calificaciones, estos grupos enfrentan serias restricciones que llevan a desalentar su incorporación al mercado de trabajo. En el caso de las mujeres de escasa educación, ello refuerza otros factores como los mencionados más arriba y que limitan la participación. Pero la acotada demanda laboral también genera desocupación y, de manera significativa, lleva a que se empleen en ocupaciones informales, de muy baja productividad. En este sentido, en el próximo apartado se examinarán los rasgos que asume la inserción laboral de estos grupos en la región.

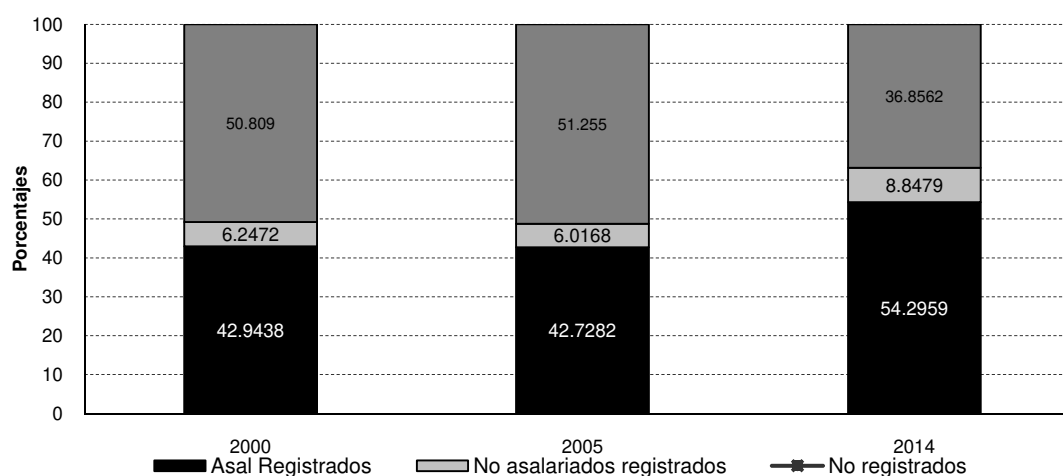
## **B. Las características de las ocupaciones**

La estructura ocupacional de los países de América Latina, y más allá de diferencias que pueden encontrarse entre ellos, se caracteriza por la persistentemente elevada presencia de empleo informal. Se está haciendo referencia a los puestos que no están registrados en la seguridad social y no cuentan con los beneficios provistos por ella. La alta prevalencia de estas ocupaciones se deriva, por un lado, de la significativa participación de los trabajadores independientes, que representan el 28% del empleo total de la región. Entre ellos es escasa la afiliación a regímenes de salud y previsión, los que, por otra

parte, son generalmente de carácter voluntario, con coberturas muy reducidas. Además, no se encuentran protegidos contra otros eventos como aquellos que establece el entramado de regulaciones laborales para el caso de los asalariados formales. Por el otro lado, cerca del 25% de los asalariados no están cubiertos por la seguridad social. En consecuencia, los trabajadores con algún grado de cobertura representan más del 60% del empleo total, tal como se aprecia en el Gráfico 1 y los asalariados registrados superan la mitad.

Se aprecia en ese gráfico que se verificaron algunos desarrollos positivos desde principios del nuevo siglo. Sin embargo, no se ha podido avanzar demasiado hacia la reducción del que aparece como el determinante principal de la elevada presencia de empleos informales, esto es, una estructura productiva caracterizada por la elevada participación de unidades pequeñas, de baja productividad – muchas de ellas pertenecientes a trabajadores independientes– entre las cuales resulta más frecuente, y factible, el encubrimiento de relaciones laborales.

**Gráfico 1**  
**América Latina. Áreas Urbanas. Distribución de la ocupación<sup>3</sup>**  
(Porcentajes)



Fuente: En base a datos de OIT (2015a)

Entre los asalariados, la incidencia de la informalidad difiere entre ocupaciones, y también entre personas con distintas características, empleadas en ocupaciones similares. Así, como se señalaba más arriba, la presencia de la informalidad es muy elevada entre los ocupados en los establecimientos de reducido tamaño –56%–.<sup>4</sup> También lo es entre las trabajadoras del servicio doméstico. Y como se apreció, la registración es escasa entre los independientes que desarrollan sus actividades mayormente en unidades productivas pequeñas. Precisamente, estos últimos contribuyen con algo menos de la mitad del total de empleados informales en el conjunto de América Latina, y los asalariados, la otra mitad. De estos últimos, los correspondientes a empresas pequeñas (hasta 5 personas) significan aproximadamente un cuarto, mientras que el servicio doméstico, un 10%.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Se utilizó el criterio de identificar como informal a aquel asalariado al cual no se le efectúa descuento, o al trabajador independiente que no realiza el aporte al componente de pensión del sistema de seguridad social.

<sup>4</sup> Cifras de OIT (2015a), correspondientes al año 2014.

<sup>5</sup> Cálculos realizados en base a OIT (2015a).

Son precisamente los asalariados no registrados y los no asalariados aquellos que exhiben las trayectorias laborales más inestables, con frecuentes tránsitos entre la ocupación y la no ocupación, y/o entre diferentes puestos. Esto implica que el tiempo medio en el cual permanecen en un mismo empleo es reducido.<sup>6</sup>

En los establecimientos pequeños, incluidos aquellos sin asalariados, la informalidad es muchas veces una estrategia de reducción de costos, la que puede concretarse ante la carencia estructural de empleos formales que enfrentan las economías de la región, y que lleva a encontrar personas dispuestas a trabajar en condiciones laborales deficitarias.

Desde otra perspectiva, la informalidad es elevada en los puestos que requieren calificaciones reducidas. Ello refleja, por una parte, que estas constituyen una porción significativa de las ocupaciones independientes y del servicio doméstico, ámbitos en los cuales la informalidad es generalizada. Pero también la incidencia de la no registración es significativa entre los asalariados con bajas competencias. Ellos constituyen una porción importante de los planteles de unidades productivas de pequeño tamaño, entre las que también es generalizada la informalidad. Pero también en los establecimientos medianos y grandes, la no registración –cuando acontece– tienden a recaer en aquellos que realizan tareas que requieren escasas calificaciones. La falta de incentivos para desarrollar tareas de entrenamiento específico que suele asociarse a puestos inestables no tendría un efecto importante para el empleador en estas ocupaciones, frente a las ventajas de mayor flexibilidad (y menor costo).

Por esta razón, los trabajadores de bajo nivel educativo, que son los que cubren mayoritariamente estos puestos no calificados, exhiben una más elevada proporción de informalidad.

A nivel del conjunto de los ocupados, no se presentan diferencias significativas en la participación de los puestos asalariados registrados en la ocupación total entre hombres y mujeres (Cuadro 3). Sin embargo, son las mujeres de bajo nivel educativo las que tienen mayor incidencia de la no registración.

**Cuadro 3**  
**Indicadores de Situación Ocupacional (Parte 1)**  
(Porcentajes)

		Proporción asalariados registrados en el empleo total			Proporción de no asalariados en el empleo total			Proporción de asalariados registrados en el total de asalariados		
		Jóvenes entre 15 y 24 años	Jóvenes entre 20 y 24 años que no estudian	Personas mayores a 24 años	Jóvenes entre 15 y 24 años	Jóvenes entre 20 y 24 años que no estudian	Personas mayores a 24 años	Jóvenes entre 15 y 24 años	Jóvenes entre 20 y 24 años que no estudian	Personas mayores a 24 años
Hasta secundaria incompleta	Total	29,3	37,6	34,0	19,6	17,9	38,3	37,3	45,8	55,0
	hombres	31,0	39,9	38,6	16,6	15,1	39,8	38,3	47,0	64,2
	mujeres	25,7	32,1	28,6	26,7	24,5	36,5	35,3	42,5	45,1
Secundaria completa y terc. Incompl.	Total	51,8	59,4	58,9	14,5	12,8	24,8	60,4	68,2	78,3
	hombres	51,3	59,5	62,7	13,2	12,4	24,4	59,6	67,9	82,9
	mujeres	52,3	59,3	54,9	16,3	13,3	25,1	61,2	68,5	73,4
Terciaria completa	Total	66,5	67,8	71,4	7,8	9,3	19,8	73,2	74,7	89,0
	hombres	66,1	67,7	69,1	7,7	8,6	23,2	72,2	74,1	90,0
	mujeres	66,8	67,8	73,3	7,9	9,8	17,0	73,9	75,1	88,3
Total	Total	46,0	54,8	54,7	15,6	13,7	27,5	54,9	63,5	75,6
	hombres	44,6	53,9	56,4	14,1	12,9	29,2	52,8	61,9	79,6
	mujeres	47,7	56,1	53,1	17,8	14,7	25,9	57,4	65,7	71,7

Fuente: Cálculos propios sobre la base de las encuestas de hogares de los países. Los países son: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

<sup>6</sup> Las tasas de salida de la ocupación resultan más elevadas en estos grupos de trabajadores. Para Argentina, véase Beccaria y Maurizio (2004). Para el promedio de los 2000s, surgen resultados similares del procesamiento de las encuestas de hogares de Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Perú, cuyas muestras consideran paneles rotativos que permiten mediciones de las transiciones de corto plazo.

Los jóvenes son otro conjunto de individuos con estas características ya que tienden a desempeñarse en posiciones de menores calificaciones. Se puede además suponer que este elevado peso de la informalidad también podría obedecer a que tendrían una tasa elevada de no registración, independientemente del puesto. En efecto, el conjunto de los jóvenes ocupados registra un grado de informalidad superior a la de los mayores de 24 años, especialmente entre las mujeres. De cualquier manera, entre aquellos con edades entre 20 y 24 años que no estudian, la incidencia de la registración es similar a la de los adultos.

A continuación, se efectúa un análisis más detallado de la inserción laboral de, por un lado, los jóvenes, y de mujeres de bajo nivel educativo por otro.

## 1. Jóvenes

Entre los jóvenes no es sólo más alto el desempleo abierto, sino que también trabajan en mayor medida que los adultos en jornadas parciales (menos de 35 horas semanales). Nuevamente, aquellos con reducido nivel educativo exhiben las proporciones más altas, especialmente las mujeres (Cuadro 4). Pero las diferencias respecto de las personas con edades superiores a los 24 años se observan principalmente entre los hombres ya que también resulta significativa la incidencia del trabajo a jornada reducida. entre las mujeres de este último grupo.

**Cuadro 4**  
**Indicadores de Situación Ocupacional (Parte 2)**  
(Porcentajes)

		Proporción de asalariados en establecimientos de menos de cinco ocupados en el total de los asalariados			Proporción de asalariados registrados en el total de asalariados de establecimientos de cinco ocupados o menos			Proporción de trabajadores a tiempo1/ parcial en el empleo total		
		Jóvenes entre 15 y 24 años	Jóvenes entre 20 y 24 años que no estudian	Personas mayores a 24 años	Jóvenes entre 15 y 24 años	Jóvenes entre 20 y 24 años que no estudian	Personas mayores a 24 años	Jóvenes entre 15 y 24 años	Jóvenes entre 20 y 24 años que no estudian	Personas mayores a 24 años
Hasta secundaria incompleta	Total	44,4	38,0	47,8	7,3	11,5	22,8	48,8	33,7	42,2
	hombres	42,3	35,3	32,4	6,3	10,9	25,4	42,3	27,5	31,1
	mujeres	50,1	46,2	67,9	9,7	12,9	20,9	61,7	48,6	54,9
Secundaria completa y terc. Incompl.	Total	31,1	29,3	25,6	15,3	17,8	29,6	42,5	28,4	31,9
	hombres	29,2	26,7	18,9	13,8	16,5	30,0	37,9	22,7	23,7
	mujeres	33,9	33,7	35,1	17,2	19,5	29,4	47,5	35,5	40,6
Terciaria completa	Total	13,1	13,0	8,2	24,1	24,7	27,6	34,9	32,9	33,4
	hombres	12,2	12,5	6,8	21,9	22,3	24,5	31,1	28,0	27,5
	mujeres	13,7	13,4	9,5	25,8	26,7	30,1	37,3	36,0	38,3
Total	Total	33,5	29,4	27,4	12,4	16,0	26,4	43,8	30,5	35,5
	hombres	32,7	28,0	20,1	10,6	14,5	27,2	39,2	24,8	27,1
	mujeres	34,9	31,8	36,4	15,3	18,4	25,7	49,6	38,0	44,0

Fuente: Cálculos propios sobre la base de las encuestas de hogares de los países. Los países son: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

Nota: 1/ Se define como aquellos que trabajan menos de 35 horas por semana

Cabe notar que la proporción de puestos de jornadas parciales es menor entre los jóvenes de 20 a 24 años que no estudian pero trabajan. Ello sugiere –si se tiene en cuenta lo señalado en el párrafo anterior– que son aquellos de menor edad (hasta 19 años) y/o que estudian quienes estarían ocupados en una gran proporción en puestos con esta característica, lo cual reflejaría en una buena medida decisiones de los mismos jóvenes por emplearse en ocupaciones que resulten compatible con la escolarización.

Ya se había hecho referencia a la menor presencia del empleo asalariado registrado entre los jóvenes. Esto se observa no obstante que ellos trabajan en relación de dependencia en una proporción superior a la

correspondiente a personas con 25 años o más, tal como lo muestra el Cuadro 3. Sin embargo, los puestos asalariados en los que se desempeñan los jóvenes tienen una mayor incidencia de la informalidad respecto de los adultos. Esta característica se verifica para cualquier nivel educativo, aunque es algo más intensa en el caso de los pertenecientes al más bajo y es particularmente significativa en el caso de hombres de este estrato; en cambio, resulta menos acentuada cuando se observan las cifras correspondientes a mujeres. Ello resultaría del hecho –a comentar más abajo– que las asalariadas adultas de reducida escolarización también exhiben una elevada tasa de informalidad.

Al analizar específicamente a los jóvenes entre 20 y 24 años que no estudian pero trabajan se verifica, en cambio, un peso relativo de ocupaciones asalariadas registradas similar que entre los adultos en edades centrales. Pero ello acontece no obstante que también es más elevada la presencia de puestos asalariados entre ellos. Nuevamente, la relación resulta de la mayor importancia que la informalidad tiene entre los trabajadores en relación con dependencia.

También la marcada informalidad de los jóvenes de baja educación está en parte asociada a la mayor presencia de puestos asalariados de dedicación parcial ya mencionada, entre los cuales el no registro es muy frecuente.

Otra dimensión relacionada con la elevada no registración de los asalariados jóvenes es la del tamaño de establecimiento. Por un lado, los jóvenes asalariados hombres de bajo nivel educativo trabajan en una proporción mayor a la de los adultos en unidades pequeñas (hasta cinco ocupados), estrato en el cual la incidencia de la registración es reducida (Cuadro 4). Si bien las mujeres adultas de baja escolarización tienen mayor presencia en esas unidades que las jóvenes, ello se explica por el importante peso que entre ellas tiene el servicio doméstico (el que está incluido en el estrato de unidades de menor tamaño). Por el otro lado, la incidencia de la informalidad entre los asalariados que trabajan en estas unidades es particularmente más elevada entre los jóvenes que en el caso de los mayores.

A su vez, la prevalencia del no registro es más elevada entre los jóvenes asalariados en el caso, por ejemplo, de puestos de establecimientos con más de cinco ocupados, tal como también se aprecia en el Cuadro 5.

**Cuadro 5**  
**Indicadores de Situación Ocupacional (Parte 3)**  
(Porcentajes)

		Proporción de asalariados tiempo parcial 1/ en el total de asalariados			Proporción de asalariados registrados en el total de asalariados a tiempo parcial 1/			Proporción de asalariados registrados entre asalariados en establecimientos de más de cinco ocupados		
		Jóvenes entre 15 y 24 años	Jóvenes entre 20 y 24 años que no estudian	Personas mayores a 24 años	Jóvenes entre 15 y 24 años	Jóvenes entre 20 y 24 años que no estudian	Personas mayores a 24 años	Jóvenes entre 15 y 24 años	Jóvenes entre 20 y 24 años que no estudian	Personas mayores a 24 años
Hasta secundaria incompleta	Total	42,4	28,0	34,5	18,2	19,4	26,7	54,1	61,6	67,7
	hombres	37,0	22,9	20,5	18,7	21,7	34,2	53,1	60,9	67,9
	mujeres	54,5	41,8	48,1	17,6	16,1	22,9	57,1	64,2	67,0
Secundaria completa y terc. Incompl.	Total	37,1	23,6	24,9	35,3	41,1	53,9	71,2	77,7	84,7
	hombres	32,8	18,4	17,6	33,1	38,8	61,2	72,3	78,8	84,5
	mujeres	41,8	30,0	32,6	37,1	42,9	49,7	69,6	75,7	85,1
Terciaria completa	Total	31,4	29,0	29,7	55,7	58,2	82,7	77,5	77,9	95,8
	hombres	28,8	25,6	23,4	52,3	56,8	83,7	78,3	78,7	96,0
	mujeres	33,0	31,3	34,5	57,7	59,0	82,2	76,8	77,1	95,6
Total	Total	38,1	25,5	29,0	31,3	38,1	54,6	67,6	74,0	84,4
	hombres	34,0	20,5	20,5	28,6	35,0	60,1	67,0	73,7	82,9
	mujeres	43,4	32,2	37,2	34,0	40,6	51,7	68,7	74,4	86,8

Fuente: Cálculos propios sobre la base de las encuestas de hogares de los países. Los países son: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

Nota: 1/ Se define como aquellos que trabajan menos de 35 horas por semana.

Respecto de los ingresos, en OECD/CEPAL/CAF (2016) se indica que: "La cohorte más joven (entre 15 y 19 años de edad) gana, en promedio, una tercera parte de los ingresos medios de los adultos; los jóvenes entre 20 y 24 años ganan aproximadamente la mitad y aquellos que ocupan el grupo de mayor edad (entre 25 y 29 años de edad) ganan más de tres cuartas partes de los ingresos de sus homólogos adultos." Este menor ingreso medio que obtienen los jóvenes resulta en parte de su reducida formación y experiencia así como de su peor inserción laboral respecto de los adultos. Sin embargo, cabría también explorar en qué medida, los jóvenes reciben menores retribuciones a igualdad del nivel educativo y del tipo de ocupaciones que realizan. Para ello se calculó, para cada uno de los nueve países, una función de ingreso a partir de los microdatos de las encuestas que considera como variable dependiente al logaritmo de la remuneración horaria de la ocupación principal y como independientes al nivel educativo, el tipo de inserción laboral (asalariado registrado, asalariado no registrado o no asalariado), el tramo de edad (joven / no joven), la duración de la jornada (trabaja menos o más de 35 horas por semana), y el género. En el Cuadro 6 se advierte que efectivamente el ser joven reduce la remuneración, a igualdad de los otros determinantes del mismo, en todos los países.

**Cuadro 6**  
**Funciones de Ingreso**

Variable	Total ocupados	Asalariados registrados	Asalariados no registrados	No asalariados
Argentina				
mujer	-0.1898***	-0.1553***	-0.1301***	-0.3636***
joven	-0.2645***	-0.2440***	-0.2384***	-0.3673***
Brasil				
mujer	-0.2931***	-0.2661***	-0.2031***	-0.4096***
joven	-0.3154***	-0.3025***	-0.3335***	-0.3195***
Chile				
mujer	-0.2706***	-0.2565***	-0.1960***	-0.3374***
joven	-0.2060***	-0.2084***	-0.1882***	-0.1985***
Costa Rica				
mujer	-0.1725***	-0.1234***	-0.1778***	-0.3031***
joven	-0.2450***	-0.2477***	-0.2387***	-0,1762
Ecuador				
mujer	-0.2072***	-0.0880***	-0.2226***	-0.3353***
joven	-0.1989***	-0.2232***	-0.1546***	-0.2219***
Mexico				
mujer	-0.1763***	-0.1777***	-0.1135***	-0.3017**
joven	-0.1734***	-0.1355***	-0.2346***	0,0313
Paraguay				
mujer	-0.2796***	-0,0789	-0.3512***	-0.4616***
joven	-0.2709***	-0.3280***	-0.2073***	-0.3134*
Perú				
mujer	-0.4273***	-0.1955***	-0.3305***	-0.6848***
joven	-0.2637***	-0.3320***	-0.2157***	-0.2863***
Uruguay				
mujer	-0.2687***	-0.2299***	-0.2278***	-0.3847***
joven	-0.4182***	-0.4416***	-0.2772***	-0.4890***

Fuente: cálculos propios con microdatos de las encuestas de hogares de los nueve países

Nota: Variable dependiente: logaritmo de la remuneración horaria de la ocupación principal. Las otras variables de control cuyos coeficientes no se muestran, son: tipo de ocupación (para la función estimada para el total de ocupados), nivel educativo y la duración de la jornada (menos de 35 horas por semana /35 horas por semana o más)

La intensidad de la disminución oscila entre un 20 y un 30% en la mayoría de los casos, con valores más altos en Uruguay y Brasil. Al analizar la relación para cada uno de los tres tipos de inserciones ocupacionales consideradas, también se advierte el mismo resultado en términos generales.

En resumen, los jóvenes de bajo nivel educativo tienen una inserción frágil en el mercado de trabajo, que se expresa no sólo en una marcada desocupación sino también en la mayor presencia de puestos informales. Esto último resulta en parte de la significativa presencia que ellos tienen en puestos de tiempo parcial y de establecimientos pequeños, los que muestran un bajo grado de registración entre personas de diferentes características. Esto es, los jóvenes de escasas competencias comparten las dificultades que en general enfrentan las personas activas poco escolarizadas. Pero aún a igualdad de tipo de ocupación, la informalidad aparece más alta entre los jóvenes con escasa escolarización. Ello se observa, por ejemplo, entre los trabajadores a tiempo parcial o entre los asalariados de establecimientos de cinco ocupados y más.

A la falta de cobertura previsional que caracteriza a las ocupaciones precarias (no asalariadas o asalariadas no registradas) se le agrega la correspondiente a salud. Los jóvenes –al menos de hasta cierta edad– que se ocupan en ese tipo de puestos podrían, sin embargo, beneficiarse de la protección que se efectúa a la familia nuclear en tanto el padre o la madre sean asalariado registrados. Sin embargo, para el promedio de los nueve países que se están considerando, los jefes del 75% los hogares a los que pertenecen los jóvenes de baja educación que trabajan en ocupaciones precarias también están empleados en puestos de estas características.

El análisis de la implicancia de la informalidad en los jóvenes suele ser objeto de discusión. Puestos con estas características podrían significar una puerta de entrada al mercado laboral, en los cuales podría lograrse experiencia laboral que mejore las posibilidades posteriores de alcanzar una ocupación de calidad. Otra mirada, en cambio, sugiere que es elevada la probabilidad que aquellos que comienzan a transitar su trayectoria laboral en un puesto informal tiendan a quedar atrapados en un circuito de ocupaciones de esa naturaleza y que esa experiencia no los ayudará en la búsqueda de mejores empleos. Sobre esto, se volverá más adelante.

## 2. Mujeres de bajo nivel educativo

Las diferencias en términos de características ocupacionales que muestran las mujeres de reducida escolarización respecto a las más educadas, y de los hombres de similar educación, resultan semejantes a las analizadas más arriba para los jóvenes.

En efecto, además de exhibir más desocupación e incidencia de trabajos a tiempo parcial, se encuentran sobrerrepresentadas en puestos sin cobertura de la seguridad social. Esto último se deriva fundamentalmente de la mayor presencia de la informalidad en puestos asalariados, ya que la proporción de estos en el empleo total que exhiben las mujeres no difiere mayormente del de los hombres de similar escolaridad, aunque es menor que la correspondiente a las mujeres más escolarizadas (Cuadro 3).

El elevado grado de no registración entre las mujeres de baja educación está asociada a un efecto composición en tanto ellas trabajan más frecuentemente en ocupaciones a tiempo parcial y/o pertenecientes a establecimientos pequeños, ámbitos en los cuales, como ya se señaló, la prevalencia de la informalidad es mayor.

Una parte significativa del empleo en pequeñas unidades, así como aquel a tiempo parcial corresponde al servicio doméstico. El 17% de las mujeres de la región trabaja en este sector de acuerdo a datos de la OIT, porcentaje que coincide con el correspondiente a los nueve países cuyos datos están siendo empleados en esta sección. Esta proporción se duplica para el caso de las que tienen bajo nivel educativo. Este es una ocupación con bajos grados de registración –30%–, no obstante algunos avances que se lograron durante los últimos años. Al considerar exclusivamente a las asalariadas mayores de 25 años, la proporción del servicio doméstico pasa al 20% y se eleva a más del 50% para el caso de aquellas con bajo nivel educativo.

Pero el efecto composición no parece agotar la explicación de la mayor incidencia de la informalidad entre las asalariadas de baja educación. Ellas muestran una prevalencia de la no registración superior a la correspondiente a las más escolarizadas, por ejemplo, en establecimientos



pequeños, pero también en aquellos con más de cinco ocupados (Cuadro 5). Lo mismo acontece al observar a los asalariados de tiempo parcial.

En promedio para los nueve países considerados, las mujeres de bajo nivel educativo tienen una remuneración media equivalente al 44% de la correspondiente a ocupados con escolarizaciones media y alta y un 47% respecto a las mujeres con escolarización media y alta. A su vez, el ingreso laboral de las mujeres de reducida educación es aproximadamente el 77% del que registran los hombres de similar estrato educativo. Esta última relación es similar a la que calcula CEPAL para el conjunto de los países de la región.

Nuevamente aquí, la peor inserción laboral de las mujeres suele explicar buena parte de esas brechas, aunque también suele encontrarse un efecto de discriminación. En la función de ingreso comentada (Cuadro 6)<sup>7</sup> se aprecia que, para el conjunto de los ocupados (de todo nivel educativo y tipo de ocupación) la variable género está asociada en la mayoría de los países a una menor retribución, que en promedio varía entre el 18% y el 30% según el país, aun cuando muestra un valor más elevado en Perú.<sup>8</sup>

El trabajo en puestos no registrados lleva a que las mujeres no tengan cobertura de previsión ni de salud. Sólo en caso que el cónyuge trabaje como asalariado registrado ellas podrían contar con la protección que los regímenes de seguridad extienden usualmente a los miembros de la familia del trabajador. Pero la evidencia para los nueve países de la región indica que, en el caso de las mujeres que no son jefas de hogar, de baja educación y que trabajan en puestos precarios, el 65% pertenece a hogares cuyos jefes también están empleados en ocupaciones no registradas.

---

<sup>7</sup> En el Cuadro 3 sólo se incluyen los valores de los coeficientes de las variables género y tramo de edad (joven / no joven).

<sup>8</sup> No se está sugiriendo que esos porcentajes correspondan estrictamente a un efecto “discriminación” en tanto el ejercicio sólo ha controlado por algunas variables que influyen sobre los ingresos.

## **II. Jóvenes y mujeres en el mercado de trabajo y los desafíos para las instituciones de protección al desempleo y formación profesional y capacitación**

Se analizan en esta sección los desafíos que presenta la institucionalidad laboral para atender la situación de desempleo y mejorar las reducidas competencias laborales que presentan los jóvenes y mujeres de baja educación. Los mecanismos contributivos diseñados para dar respuesta a las dificultades que enfrentan personas con escasa experiencia en el mercado laboral formal y transitan episodios de desocupación y/o subocupación no resultan adecuados; precisamente, estos rasgos son los que caracterizan a los miembros de los grupos mencionados. Por otra parte, la posibilidad de mejorar los ingresos de estas personas durante esos episodios resulta una meta deseable, pero insuficiente para incidir sobre las posibilidades de acceso a ocupaciones de calidad. En ese sentido, las intervenciones públicas tendientes a incrementar sus competencias que, en muchos casos incluye incentivos a la conclusión de niveles mínimos de escolarización formal, también requieren de diseños particulares, con algunas modalidades que aparecen más apropiadas que otras.

### **A. La protección al desempleo**

Los sistemas de protección al desempleo para trabajadores formales, esto es, de carácter contributivo, están conformados en América Latina por la compensación al despido, las cuentas individuales y los seguros de desempleo.

La primera de esas instituciones implica la indemnización al trabajador ante el evento del despido, al menos del despido “sin justa causa”, esto es, que no obedezca a razones fundadas que se encuentran establecidas en la legislación. Este instrumento se encuentra muy extendido entre los países de la región, en muchos de los cuales tiene una larga tradición; por ejemplo, Velásquez (2016) muestra que la misma está presente en todos los 19 países analizados en su estudio. La compensación monetaria a la que pueden acceder los despedidos constituye un componente de un conjunto más amplio de normas relativas a la seguridad en el empleo destinadas a establecer las condiciones de terminación de la relación laboral. Entre esas otras normas también se encuentra el preaviso o los

requerimientos respecto a los procedimientos administrativos a seguir por parte del empleador antes de concretar el despido. La indemnización cubre básicamente a las separaciones de asalariados con contratos típicos, o a tiempo indeterminado, si se producen luego que haya expirado el período de prueba. Sin embargo, en el caso de los contratos a tiempo determinado –temporarios, plazo fijo, con agencias de empleo, entre los más importantes– este pago al momento de la terminación de la relación es de una magnitud menor o directamente no existe. En general, su aplicación tampoco abarca a quienes trabajan en determinadas actividades como la construcción o las rurales; en ciertos países, tampoco a aquellos que se desempeñan en el servicio doméstico o son empleados públicos. Para algunos de estos grupos, se dispone de esquemas especiales.

Las cuentas individuales están presentes en pocos países de la región y datan de períodos más recientes. Según el país, pueden restringirse a trabajadores de cierto sector, o constituir el esquema a través del cual se concreta la indemnización al despido. En algunos casos también complementan a la indemnización y/o sustituyen al seguro de desempleo.

Este último, por su parte, tiene con un limitado alcance en América Latina ya que se encuentra presente en sólo seis países. En algún caso, resulta un mecanismo que se combina con las cuentas individuales. La tasa de reemplazo (esto es, la relación entre el monto del seguro que recibe y la remuneración que tenía en el puesto del cual fue despedido) varía entre países, con valores más frecuentes alrededor del 60% (un caso de 80%), pero que decrecen en el tiempo. De cualquier manera hay topes superiores e inferiores. La duración del beneficio se ubica generalmente entre los cinco y los seis meses, salvo en un caso (que es de 12 meses).

Se concluye entonces que los asalariados formales de prácticamente todos los países de la región obtienen una transferencia de ingresos cuando son despidos sin justa causa, sea la indemnización que reciben del empleador, sea a través del acceso al saldo de una cuenta individual a la que contribuyó el empleador y, en algunos casos, también el mismo asalariado. Si bien este monto puede ser considerado como un apoyo para afrontar el episodio de desempleo, resultan más escasos los típicos seguros que transfieren recursos mientras subsista la condición de desocupación. Esta situación puede constituir una limitación al grado de protección que reciben los despidos en tanto el monto de la indemnización –que está ligado a la antigüedad en el puesto– sería en muchos casos limitado como consecuencia de la elevada rotación que caracteriza al empleo formal de las economías de la región.<sup>9</sup> Ello se agudiza en aquellos países en los cuales resulta importante la presencia de contratos temporarios.<sup>10</sup>

Más allá de esta limitación de los esquemas de protección al desempleo vigentes en la región, así como de otras ligadas tanto a su diseño como aplicación –tanto en términos generales, como en el caso particular de la región–,<sup>11</sup> se concluye que los asalariados registrados en la seguridad social de los países de América Latina cuentan con algún mecanismo que les compensa la pérdida de ingresos derivada de la cesantía.

En cambio, estos dispositivos de protección al desempleo (seguros de desempleo y compensaciones al despido), vigentes en América Latina, que son de naturaleza contributiva, no atienden la situación de aquellos que trabajaron en ocupaciones independientes, o asalariadas no cubiertas por la seguridad social. Son estas personas precisamente aquellas que experimentan trayectorias ocupacionales más inestables, con frecuentes tránsitos al desempleo y que, por tanto, componen el grueso de los desempleados. En la sección I se mostró que, precisamente, la incidencia de

<sup>9</sup> Alguna evidencia al respecto es provista por Schneider y Karcher (2010).

<sup>10</sup> Para un análisis de la extensión y características de diversas formas atípicas de empleo, entre ellas el trabajo temporario, véase Maurizio (2016).

<sup>11</sup> Para análisis de los mecanismos de protección al desempleo en general, véase van Breugel (2016), Betcherman (2012), Holmlund (2013). Para los vigentes en América Latina, Velázquez Pinto (2016).

la informalidad ocupacional es muy elevada en la región y resulta particularmente marcada entre los jóvenes, y las mujeres adultas, de bajo nivel educativo formal.

Consecuentemente, una gran proporción de la población ocupada en América Latina no resulta elegible para los beneficios de carácter contributivo, como los de previsión o de salud provisto por el sistema de seguridad social. Tampoco reciben indemnización al momento del despido ni pueden solicitar el beneficio del seguro de desempleo en los países en que este exista. Algunos de ellos podrían contar con cobertura de salud si pertenecen a hogares con algún miembro asalariado formal. Pero, como vimos en la primera sección, y en el caso de los jóvenes y mujeres de baja educación que trabajan que son informales, o buscan trabajo, la mayoría pertenece a hogares en los cuales el principal proveedor tampoco cuenta con un empleo registrado que pueda brindar al menos cobertura de salud a través del sistema de seguridad social.

Frente a la marcada inequidad en el acceso a la protección a diferentes eventos que enfrentan los países con elevada informalidad –y que se deriva del carácter contributivo de la misma–, varios de ellos han venido realizando esfuerzos tendientes a su universalización. Ello se ha efectuado, generalmente, a través de la incorporación de mecanismos no contributivos. En la región se encuentran ejemplos de políticas orientadas en esta dirección especialmente en los casos de la previsión y de la salud.

En el primero de esos ámbitos, se pueden identificar varios programas de pensiones no contributivas a la vejez. Sin pretensión de dar cuenta de todas las experiencias, cabe señalar que Brasil había sido pionero en los intentos por expandir la protección a los adultos mayores y a fines de los ochentas introdujo las pensiones rurales, que beneficiaron a un segmento particularmente ausente de la seguridad social. Bolivia y Ecuador introdujeron amplios programas a mediados y a fines de los noventas, respectivamente. En 2008 Chile estableció un esquema que comenzó a cubrir de manera progresiva a quienes nunca habían contribuido, o a los que lo habían hecho durante una cantidad de años que resultaba insuficiente para lograr determinado haber mínimo, y que pertenezcan al 60% más pobre de la población. En la Argentina la extensión de la cobertura previsional se realizó mediante la reducción de los requerimientos de acceso al régimen contributivo. Un mecanismo similar empleó Uruguay, aunque en este caso también existe un programa no contributivo.<sup>12</sup>

Los estados han provisto tradicionalmente servicios de salud con vocación universal, gratuitamente o a bajo precio, para cubrir a quienes no son elegibles para el sistema contributivo. Ello ha facilitado un mayor acceso, pero en muchos casos las prestaciones públicas (o públicamente financiadas) enfrentan limitaciones cuantitativas de oferta y/o calidad. Asimismo, el hecho de no estar cubierto por algún tipo de aseguramiento –incluida la seguridad social– está asociado a un menor uso de los servicios.<sup>13</sup> Pero en la región se han hecho avances, todavía parciales destinados a mejorar esta situación. Colombia introdujo hace años una reforma encaminada a brindar acceso a toda la población a un paquete básico de prestaciones. En Argentina existe un programa que incentiva a los prestadores del sector público a elevar la cobertura efectiva –y calidad de servicios– en la atención de salud materno-infantil. Similar objetivo –y lógica de funcionamiento– tiene el programa de maternidad gratuita de Ecuador. Asimismo, se puede mencionar un programa en Chile que asegura la atención oportuna a cualquier persona de un conjunto amplio de patologías.

Como en el caso de la protección a la salud y a la vejez, también cabría considerar la extensión de la cobertura al despido y al desempleo a quienes no tienen, o no han tenido, puestos formales. En principio, razones de equidad indicarían la conveniencia de contar con dispositivos que estén orientados a los mismos objetivos de esas instituciones, pero que cubran a quienes no son

<sup>12</sup> En varios de los países que introdujeron algún programa se logró incrementar la cobertura de protección a la vejez de manera significativo. Véase, al respecto Rofman y Oliveri (2011).

<sup>13</sup> Por ejemplo, datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2001 de Argentina muestran que para el conjunto de hogares que percibieron malestar y no consultaron al médico, la proporción de aquellos que no lo hicieron por falta de dinero era mucho menor entre los afiliados a la seguridad social que entre quienes se atienden en el sector público.

elegibles por las mismas. Esto es, que trate de morigerar las fluctuaciones en los niveles de ingresos de los hogares, preocupación que resulta relevante para estos trabajadores en tanto su capacidad de ahorro resulta particularmente reducida.

También se señala, como se discutirá un poco más abajo, que la disponibilidad de recursos podría facilitar el mismo proceso de búsqueda de un (nuevo) empleo. De cualquier manera, cabe reconocer que la falta de ingresos durante la búsqueda no parece ser, para el caso de jóvenes y mujeres de escasa escolarización, la razón fundamental de la existencia de trayectorias laborales caracterizadas por la sucesión de empleos informales, de corta duración, y episodios de desempleo (abierto o encubierto en la inactividad). La escasa capacitación o formación resultaría una limitación significativa, a la que podría agregarse la falta de contactos con pares que se desempeñan en el sector formal. Por tanto, los eventuales dispositivos destinados a atender la situación de desempleo de jóvenes y mujeres de baja educación deberían facilitar el acceso a –o incorporar– un complejo de acciones más amplio que una transferencia de ingresos, como se verá inmediatamente.

En resumen, algún mecanismo de atención al evento del despido y/o del desempleo aparece como un componente importante en la batería de mecanismos de atención a personas no elegibles para programas contributivos en tanto suavizan, y elevan, sus niveles de consumo, así como para promueven la mejora de las posibilidades de encontrar un puesto formal. Precisamente, esto último resulta particularmente relevante para el caso particular de los jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo.

La tendencia hacia la universalización de las prestaciones de salud y previsión pueden verse limitadas, por ejemplo, por restricciones de financiamiento o por la complejidad que implica coordinar diferentes subsistemas (particularmente en el caso de salud). Sin embargo, no se presentan, en principio, inconvenientes para identificar a los beneficiarios, esto es, a aquellos que no son elegibles por el sistema contributivo y que por lo tanto, podrían incorporarse a los no contributivos.

En cambio, la posibilidad de extender la cobertura de la protección al desempleo a personas no elegibles por los regímenes contributivos resulta más problemática que en esos casos y también del de otros componentes de la protección social

La dificultad estriba en la complejidad de identificar la condición de desocupado de un individuo en esta situación. En el caso del despido de una ocupación registrada, es el empleador quien abona la indemnización a aquellos a los que ha cesado en sus tareas. Por su parte, para ser elegible para el seguro de desempleo contributivo, el individuo debe documentar el hecho de haber sido cesado (incluso, como se indicó más arriba, no todos los que han sido despedidos pueden acceder al beneficio). En el caso de aquellas personas despedidas de un puesto informal, en cambio, no existe evidencia “formal” de tal separación. Entonces, debería descartarse cualquier posibilidad de considerar un mecanismo de indemnización por despido para el caso de los separados involuntariamente de una ocupación informal.

Podría evaluarse, en cambio, la posibilidad de diseñar un dispositivo que atienda el evento de desempleo y transfiera ingresos a aquellos que provienen de un empleo informal, –incluso por el cese de una actividad que desarrollaba de manera independiente–.

Dado que, como se apreció, no se puede contar con evidencia de la efectiva salida de un puesto informal, la identificación de la situación de desempleo debería pasar por requerir al beneficiario que realice alguna actividad durante el período que está cubierto. En este sentido, el esquema podría ofrecer una ocupación y/o la incorporación a un programa de capacitación. Se revelaría de esta manera la condición de encontrarse sin empleo.

Un mecanismo de este tipo podría cuestionarse en tanto cabría la posibilidad que sus beneficiarios continúen trabajando. Esta situación, sin embargo, puede también verificarse entre quienes reciben el seguro de desempleo contributivo. Por tanto, la actividad a contemplar en los dispositivos que atiendan a personas provenientes de puestos informales debería ser cotidiana y de varias horas al día. Además, también tendría que ligarse a mecanismos de intermediación laboral, que

es uno de los que han sido considerados en los seguros contributivos para reducir las posibilidades de que los beneficiarios trabajen en tanto ellos deben, obligatoriamente, aceptar ofertas que se le haga desde las oficinas de empleo, a las que tienen que asistir regularmente. Esta consideración no disminuye las diferencias existentes entre los esquemas contributivos y eventuales dispositivos de otra naturaleza, en tanto que al momento de identificar a los elegibles, los primeros cuentan al menos con una certificación del despido del puesto registrado, lo que no acontecería con aquellos provenientes de puestos no registrados

Pero la realización de tareas, además de revelar el hecho que la persona está transitando un evento de desempleo, debería ser un aspecto crucial del programa, al menos para ciertos grupos entre los que se encuentran los jóvenes y las mujeres de bajo nivel educativo. Se está haciendo referencia a acciones de capacitación e intermediación, como se indicará más adelante.

La estrategia de visibilizar la condición de los desocupados provenientes de puestos informales que descansa en la obligación del beneficiario de encarar algún tipo de actividad relevante enfrenta, sin embargo, dificultades derivadas de las características mismas de los mercados laborales de América Latina. En particular, no existe una plena diferenciación o discontinuidad entre la desocupación abierta y el empleo en ciertos puestos de unidades no estructuradas, informales. Estos últimos resultan frecuentemente refugios frente al desempleo abierto, generando muy bajos ingresos que, en muchos casos, tampoco les asegura el acceso a los bienes y servicios básicos. Esta situación se verifica con particular intensidad entre los jóvenes y mujeres de baja escolarización, cuya inserción en el mundo laboral formal resulta frágil, tal como fue apreciado en la primera sección del documento.

Por tanto, no parece posible restringir un programa de protección al desempleo de la naturaleza del que se está analizando, exclusivamente a los desocupados, ya que el mismo resultará asimismo atractivo para muchas personas que trabajan en una ocupación informal en los que obtienen ingresos muy bajos. De la misma manera, cabría esperar que personas que se encuentran en la inactividad, especialmente las desocupadas encubiertas o desalentadas, también soliciten la cobertura a un esquema de este tipo. Esto es, aquellas disponibles para trabajar pero que no buscan en tanto consideran que, en el mejor de los casos, sólo accederían a ocupaciones de muy bajos ingresos. Por lo tanto, avanzar en la instauración de un sistema de este tipo implicaría que estos últimos grupos deberían ser también elegibles al mismo. Dicho mecanismo estaría cumpliendo, entonces, el objetivo de asegurar una determinada remuneración a todos los que deseen trabajar y no encuentren una ocupación que les permita lograr ese nivel de ingresos.

En este sentido, los dispositivos que se está discutiendo aquí para países como los de la región no serían estrictamente mecanismos de “protección al desempleo” ya que están orientados a proteger contra riesgos de empleo precario, informal, no registrado.

Cabría tener en cuenta la posibilidad que la incorporación a un mecanismo de este tipo de jóvenes económicamente inactivos puede incentivarlos al abandono escolar; de la misma manera, podría desalentar los esfuerzos por concluir la escolarización en el caso de aquellos que no se encuentran estudiando. En este sentido, la aplicación del dispositivo debería acotarse a individuos que superen cierto límite de edad mientras que para los jóvenes que lo superen, se debería requerir que además de las actividades propias del programa (trabajo y/o capacitación) realicen pasos demostrables tendientes a la culminación de algún grado del sistema educativa (preferentemente, secundario).

El monto de la transferencia debería ser menor al mínimo del seguro contributivo, en los casos en que exista este programa, para no afectar ciertas decisiones de oferta laboral como así también, las concernientes al tipo de empleo. En los países que no cuentan con ese seguro, la cifra tendría que ser menor al salario mínimo. En cambio, la duración del beneficio no podría ser muy corta o, más estrictamente, establecida bajo la consideración que la desocupación y la subocupación asociada a la informalidad son fenómenos coyunturales o friccionales. La naturaleza estructural de la subutilización de la fuerza de trabajo en América Latina requeriría de una protección más prolongada. Esto se refuerza por el hecho, a analizar más abajo, que estos dispositivos deberían no sólo

tender a ofrecer recursos razonables a los desempleados, sino también mejorar sus posibilidades de emplearse en puestos formales.

Como se acaba de señalar, la “demanda” potencial de acciones tendientes a proteger a los desocupados provenientes de puestos no registrados resultará elevada en tanto no sería posible restringirlas a estos casos, sino que resultarían naturalmente elegibles muchos ocupados informalmente. Este hecho, junto con la necesidad de que la duración del beneficio no resulte corta, implicaría una carga muy significativa sobre los recursos fiscales. Por lo tanto, su implementación sólo puede resultar progresiva o incluso limitada a ciertos grupos del conjunto de los potencialmente elegibles. El monto de la asignación constituirá un parámetro básico ya que la auto-focalización llevará a que cuanto menor sea éste, más reducida será la proporción de ocupados en puestos informales que solicitarían ingresar al sistema. También podrían considerarse ciertos criterios de entrada –tomando en cuenta determinadas características individuales o del hogar– que se irían relajando progresivamente, aunque no necesariamente, de manera total.

La forma de atender a esta población objetivo no necesariamente implica la consideración de un único programa. Podrían contemplarse varias alternativas que se diferencien, por ejemplo, en cuanto al tipo de actividad a desarrollar por parte de los beneficiarios durante su permanencia en el programa. En la próxima sección se examinarán experiencias de algunos países que persiguen explícitamente, o que pueden enmarcarse en, este objetivo. Se aprecia que algunos son programas de generación directa de empleo o subsidios a la contratación, mientras que en otros se contemplan actividades de formación. En el primer caso, –esto es, cuando la condición que se impone a las personas que solicitan el beneficio para exteriorizar su condición de desocupado es el desempeño de un puesto de trabajo– el dispositivo no se diferencia sustancialmente de programas activos de empleo.

Un aspecto que, sin embargo, cabría considerar antes que discutir acerca de las posibilidades y desafíos que plantea un mecanismo de protección al desempleo a los que no provienen de una ocupación informal, refiere a la razonabilidad de avanzar en esta dirección en aquellos países que no cuentan con un seguro de desempleo contributivo. Ello podría generar una situación de inequidad. Precisamente, la importante presencia de trabajadores informales y su alta rotación hace que, del conjunto de aquellos que son despedidos, resulte reducida la proporción de quienes resultan elegibles para la indemnización. Existe, sin embargo, al menos un argumento a favor de proteger a esos individuos y se deriva de hecho que ellos no reciben indemnización al momento de la separación, pago al cual son elegibles los trabajadores despedidos de un puesto registrado en prácticamente todos los países de la región, tal como se apreció más arriba. Adicionalmente, y en el caso particular de los jóvenes y las mujeres de bajo nivel educativo, algunos de los posibles mecanismos que podrían atender a quienes no provienen de una ocupación registrada, contribuyen también a elevar sus posibilidades de obtener empleos, en particular de buena calidad.

Cabría también considerar la elegibilidad a un régimen no contributivo de protección al desempleo de aquellos que recibieron una indemnización al haber sido despedidos de puestos formales, y que incluso pudieron haberse beneficiado del seguro contributivo, en los casos en que éste exista. Aquí se presentan varias alternativas. En el caso de los que cobraron la indemnización, podrían ser elegibles para el dispositivo no contributivo mientras se mantengan desocupados, pero sólo luego de haber pasado un tiempo desde el momento en que se produjo la separación de la ocupación formal (por ejemplo, más de dos años), hayan o no recibido seguro de desempleo. Dado lo señalado más arriba respecto al monto que tendría el beneficio, posiblemente éste sería poco atractivo para muchos de ellos, quienes no estarían dispuestos a solicitarlo. Otro caso es el de los separados de puestos formales que no han recibido indemnización, grupo compuesto por individuos que fueron despedidos con causa y los que renunciaron a la ocupación. En ese caso también serían elegibles, y el tiempo que debería mediar entre la separación y la incorporación al programa podría ser algo más corto que la situación anterior.

Cabe esperar, sin embargo, que la frecuencia de ambas situaciones sería relativamente reducida entre los jóvenes y las mujeres de baja educación. Pero en los casos de los jóvenes que fueran

separados de un puesto formal, podría considerarse su elegibilidad con menores restricciones al dispositivo no contributivo a fin de apuntalar sus capacidades.

Con respecto a este último punto, cabe enfatizar que, en el caso de jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo, los dispositivos deberían abarcar –como se mencionó más arriba– no sólo a los que ya cuentan con un empleo previo sino también a quienes provienen de la inactividad. En la sección III se examinarán, precisamente, programas destinados a favorecer el primer empleo de los jóvenes.

De cualquier manera, la necesaria implementación paulatina de un eventual esquema no contributivo significará, como se indicó más arriba, que inicialmente el mismo se focalizará en ciertos grupos, conjunto que se irá ampliando a medida que se cuenten con las posibilidades –financieras, de gestión, por ejemplo–. Precisamente, además de criterios como el nivel educativo, el género, la edad o la situación familiar, podría considerarse que los individuos que han tenido experiencia en puestos formales no se incluirían entre aquellos a priorizar en las primeras etapas.

La falta de cobertura durante el desempleo no se restringe siempre a aquellos provenientes de puestos informales. En los países que cuentan con un seguro contributivo, quienes trabajan formalmente en el servicio doméstico –sector en el que están ocupadas una gran proporción de mujeres de bajo nivel educativo, como se discutió en la sección I– no suelen resultar elegibles al mismo. Es, sin embargo, elevado el número de casos en los que acceden a alguna indemnización por despido. En estas circunstancias, la cobertura ante el evento del desempleo resultaría viable en tanto es posible identificar a los beneficiarios. En los países con seguros de desempleo contributivos, una alternativa es ampliar su cobertura de manera que ellas pasen a estar incluidas. Dada la dificultad de incrementar los costos para el empleador que significaría el aporte a un fondo para el financiamiento del seguro, cabría contemplar que el mismo fuese, total o parcialmente, no contributivo. En caso que esa extensión no se concrete, o cuando el país no dispone de un seguro contributivo, las mujeres provenientes del servicio doméstico formal también podrían ser elegibles para un esquema directamente no contributivo del tipo que se ha discutido más arriba.

Se reconoce que la indemnización por despido y los seguros de desempleo constituyen uno de los varios mecanismos posibles de protección frente a la desocupación ya que también se consideran como tales las acciones destinadas a incrementar las probabilidades de obtener un empleo de buena calidad por parte de los desocupados. Se incluyen aquí, básicamente, la intermediación laboral y la capacitación. Respecto de las primeras, las experiencias nacionales son generalmente limitadas y en algunos casos ligadas a los seguros de desempleo. Sin embargo, las actividades de intermediación no se limitan, en principio, a los trabajadores formales ya que atienden a todo individuo en búsqueda de una ocupación. En este sentido podría señalarse que los jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo –en general, trabajando o con experiencia previa, en un empleo no registrado– estarían accediendo a los mismos. Sin embargo, ello no parece ser la realidad en tanto estos grupos enfrentan barreras que limitan ese acceso. Su experiencia laboral es limitada (especialmente entre los jóvenes) y además circunscripta generalmente a ocupaciones informales, entre las cuales no circula la información sobre la existencia de esos mecanismos de intermediación. Por tanto, la importancia que los programas no contributivos de atención al desempleo como los comentados en los párrafos anteriores incorporen, o integren, acciones de intermediación laboral va más allá del argumento ya señalado. En efecto, párrafos más arriba se indicó que era necesario contemplar la asistencia regular del beneficiario a las oficinas de empleo a fin de aceptar eventuales alternativas laborales que se dispongan. Con ello, y al igual que en los seguros contributivos, se certificaría su disponibilidad y, de alguna manera, el hecho que no está realizando otra tarea más allá de la establecida en el programa. Pero además de este objetivo, facilitaría a que los jóvenes o las mujeres de baja educación efectivamente conozcan y se beneficien de las posibilidades que este servicio les mismo brinda en el proceso de búsqueda.

Pero un aspecto clave del diseño de las acciones de protección al desempleo debería ser, en el caso de jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo, la incorporación de actividades de formación, lo cual se verifica en algunos de las experiencias existentes en la región y que se examinarán en la próxima sección. Estos componentes están dirigidos a atender el objetivo de elevar la empleabilidad de estos grupos en ocupaciones de buena calidad.



Además de la discusión de la relevancia y factibilidad (financiera u organizativa, por ejemplo) de implementar un mecanismo de atención al desempleo para aquellos no elegibles para los de carácter contributivo, también podrían examinarse ciertos efectos de naturaleza más general asociados a este tipo de instituciones, sean contributivos o no contributivos. Se hace referencia, específicamente, al desincentivo a la búsqueda o prolongación del período de búsqueda. Este es un tema que ha sido sujeto de una amplia discusión en el mundo desarrollado. Si bien existe cierta controversia, la evidencia apunta a mostrar que el seguro de desempleo reduce la tasa de salida de este estado con lo cual eleva la duración de la búsqueda y, consecuentemente, la tasa de desempleo.

No resulta evidente, sin embargo, que los dispositivos de atención al desempleo no contributivos como los aquí analizados, especialmente los dirigidos a jóvenes y mujeres de baja educación, enfrenen las mismas dificultades. Como ya ha sido enfatizado, ellos deberían orientarse fundamentalmente a elevar la posibilidad de mejorar su inserción, lo que pasa por reducir la presión a la que se ven sometidos por aceptar rápidamente una ocupación de baja calidad, así como contribuir a elevar sus competencias. Por tanto, el objetivo del programa no debería ser el de promover una rápida vuelta al mercado de los beneficiarios. Por supuesto, ello no implica desconocer que la permanencia en el mismo deba ser acotada, pero la preocupación no sería la de acelerar la “graduación” de los beneficiarios del programa en tanto ello podría provocar, frecuentemente, que el destino de quienes dejan el mismo sea la subocupación.

Adicionalmente, la literatura para países en desarrollo también ha indagado acerca de los efectos de los seguros de desempleo contributivos sobre el desempeño de las personas en el mercado de trabajo luego de salir de la desocupación. Algunos de estos estudios, pero no todas, muestran un efecto positivo en tanto el hecho de recibir un seguro mejora la calidad de los empleos y/o las remuneraciones que se obtienen con posterioridad. Cabría prever, como se señaló más arriba, que un dispositivo dirigido a los no elegibles para el seguro contributivo podría tener un efecto similar, aun cuando el mismo debería verse como complementario, o potenciando, el derivado de las acciones de capacitación e intermediación (Tatsiramos y Ours, 2014).

## **B. Formación profesional y capacitación**

El sistema de formación profesional y capacitación (FPC) está conformado en América Latina por los cursos de capacitación, la certificación de las competencias (que incluye, en algunos casos, la elaboración de normas laborales), y el apoyo para el fortalecimiento de instituciones formadoras, a través de créditos y becas, por ejemplo. El análisis de este último tipo de acción puede ser incorporado al primero o al segundo grupo puesto que el fortalecimiento se inserta en la oferta de cursos (instituciones o centros de FPC) o en su demanda (personas que buscan capacitación).

Los cursos de FPC tienen por objetivo dotar de las competencias específicas a los participantes de los programas a enfrentar las demandas del mercado de trabajo y contribuir a su inserción laboral, potenciando su empleabilidad. Están dirigidos tanto a jóvenes como adultos, a hombres y mujeres, aunque el nivel de focalización difiere según el programa y el país en el que se implementa. Se trata de un tipo de capacitación que requiere no sólo de las instituciones educativas que imparten los saberes, sino también de la participación institucionalizada de organizaciones de trabajadores y empleadores, para adecuar los contenidos conceptuales y procedimentales a las demandas sociales y del sector productivo. Esta institución tiene sus orígenes en los años 40 en América Latina, siendo la Argentina y Brasil los primeros países en implementarlas (Weinberg, 2014). En un primer momento se diseñaron para impulsar la reinserción de los desempleados y se abrieron regímenes especiales para atender a los grupos con problemas de empleabilidad, principalmente para jóvenes y mujeres con bajos niveles de educación; o para aquellos que trabajan en actividades de baja productividad y bajos ingresos, tanto asalariados como trabajadores independientes (Weller, 2009). En la medida en que las nuevas modalidades implementadas en la región van sustituyendo a las antiguas,

se van integrando al foco de estos programas los grupos más vulnerables de la población, principalmente jóvenes y mujeres con bajo nivel educativo.

La certificación de competencias es la culminación de un proceso de reconocimiento formal de las competencias de las personas sobre algún saber, independientemente del lugar y de la forma en que el mismo haya sido adquirido. Este proceso supone la expedición, por parte de ciertos organismos, de una acreditación acerca de la competencia del individuo. Más específicamente, la certificación puede ser otorgada por una institución académica o por un ente independiente creado especialmente para certificar las competencias. Dado que la definición plantea la independencia del lugar y de la forma en que la competencia ha sido adquirida, ubica la certificación como un instrumento poderoso para actuar sobre las poblaciones vulnerables, como las mujeres que nunca ingresaron al mercado laboral ni tomaron parte de cursos específicos, pero que tienen saberes y habilidades que son valoradas en el mercado. Si bien son numerosos los países de la región que tienen implementados mecanismos de certificación de competencias, se destacan en la literatura las experiencias de certificación realizada por el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) en Brasil, por ChileValora en Chile, por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia, y el CONOCER de México. En todos los casos hay una representación del Estado, (generalmente a través del Ministerio de Trabajo), de las organizaciones sindicales y representantes de las empresas.

Los programas de créditos para la FPC, tiene como objetivo principal financiar el fortalecimiento de las competencias laborales de los trabajadores ocupados y de aquellos desocupados que podrían incorporarse en empresas y unidades productivas diversas, como el sector público o las cooperativas. En algunos países de la región están también orientados a fortalecer las instituciones de FPC, la certificación de calidad de procesos y productos y el mejoramiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo. En la mayoría de los países de la región la FPC está a cargo de grandes instituciones oficiales de capacitación laboral, creadas y financiadas por el Estado, en virtud de leyes especiales. Tales son los casos del SENAI (Brasil); del SENA (Colombia); del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA, Costa Rica); del Servicio de Capacitación Profesional (SECAP, Ecuador); del Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP, República Dominicana); del Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP, Honduras); del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP, Paraguay); y del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI, Perú). Se trata, por lo general, de organizaciones autónomas, dirigidas por Consejos tripartitos con representación del gobierno, empleadores y trabajadores. Su financiamiento proviene principalmente, en la mayoría de los casos, de un impuesto sobre la nómina salarial que grava a las empresas.

Se concluye entonces que la formación profesional y capacitación que se desarrolla actualmente en casi todos los países de la región está estructurada en forma de cursos de duración variada que se imparten a poblaciones específicas y que son financiados principalmente por el Estado, aunque la coordinación sea llevada a cabo por Consejos tripartitos con representación de las firmas y de los trabajadores. Como se verá al analizar las experiencias de los países, la FPC cubre un amplio espectro curricular desde el más típicamente académico, al extremo de la educación no formal o de oficios. Esta última puede ser la más adecuada para los jóvenes que han desertado del sistema educativo y que no tienen planeado regresar al mismo, ni formar parte de los programas de terminalidad educativa vigentes en varios países. Por su parte, la certificación de competencias resulta particularmente útil para un sector amplio de mujeres adultas con escasa o intermitente participación en el mercado de trabajo y que cuentan con un bajo nivel educativo de tipo formal.

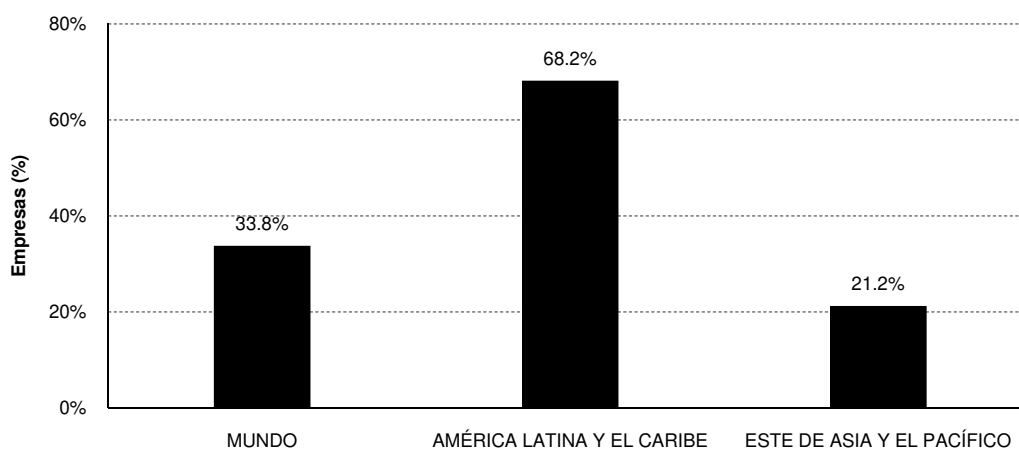
## 1. La importancia de la FPC

A nivel mundial y más especialmente en los países más desarrollados, los sistemas de Formación Profesional y Capacitación (FPC) fueron el foco de un debate no sólo académico, sino también de política pública, muy probablemente a raíz del efecto de la crisis financiera internacional sobre el nivel de desempleo juvenil. Así, la FPC fue considerada una alternativa promisoriosa para los estados que se propusieron aplicar medidas para mitigar este problema (Eichhorst y otros, 2012). Pero la

discusión en los países desarrollados trata sobre una juventud relativamente homogénea, diferente de la realidad que enfrentan los países de América Latina, donde buena parte de los jóvenes y de algunos adultos, con problemas de inserción laboral o de inserción precaria, como se analizó en la sección I de este documento, no concluyeron la educación media y en tal sentido comparten una situación de vulnerabilidad con otros grupos como las mujeres ya sea que nunca ingresaron al mercado laboral, y/o que tienen un nivel educativo bajo y que las hace particularmente vulnerables a las transformaciones económicas y tecnológicas por las que atraviesa la región.

El interés por este tema radica en el antagonismo existente entre la necesidad cada vez mayor en la economía de trabajadores con grados de escolarización y formación alta y creciente, y los problemas que enfrentan los grupos vulnerables para ofrecer esos niveles de cualificación técnica y profesional requeridos por las empresas, tanto públicas como privadas. Tal como puede apreciarse en el Gráfico 2 la escasez de trabajadores con un nivel de cualificación considerado “adecuado”, figura entre los principales problemas que enfrentan las empresas del sector formal para llevar adelante su operatoria normal<sup>14</sup>.

**Gráfico 2**  
**Empresas que consideran la escasez de cualificación como el obstáculo principal para su operatoria normal. Algunas regiones y mundo, 2010**  
*(Porcentaje)*



Fuente: Construcción propia con datos de *World Bank Enterprise Survey*.

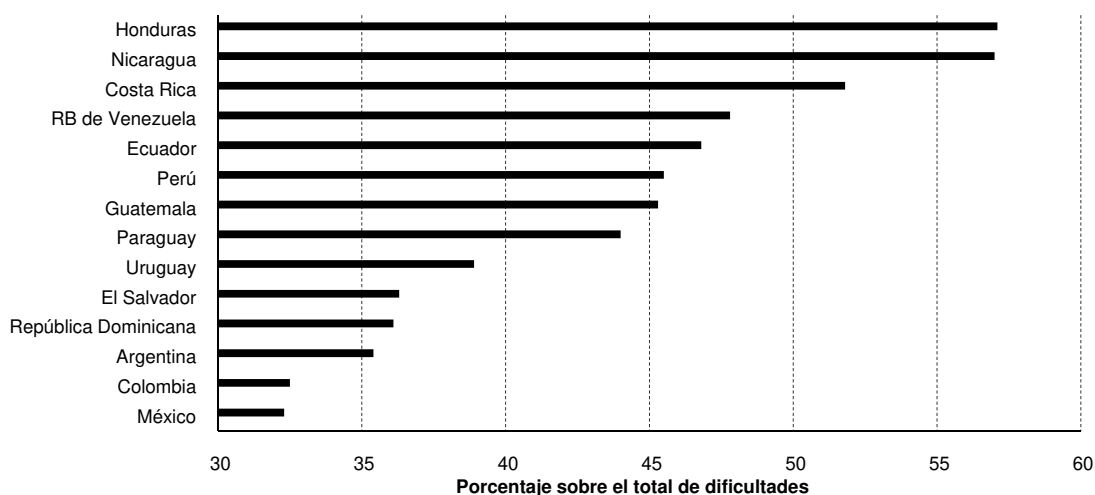
El problema parece particularmente acuciante en América Latina y el Caribe, donde más del 68% de las empresas lo considera un obstáculo de moderado a severo, frente por ejemplo a la región de Este de Asia y el Pacífico, donde la cifra asciende al 21%. El problema/desafío se manifiesta asimismo cuando se analiza la inserción ocupacional de los propios jóvenes. En 2013 con datos provenientes de la Encuesta de Transición de la Escuela al Trabajo realizada por la Organización Internacional del Trabajo y la Fundación MasterCard, se encontró que solamente el 60 por ciento de los jóvenes (población entre 15 y 29 años de edad) ocupados que fueron entrevistados en Brasil, trabajaban en ocupaciones para las cuales habían sido formados. Es decir que el 40% restante lo hacía en ocupaciones para las cuales estaba excedido o insuficientemente cualificado.

<sup>14</sup> Otros de los problemas mencionados se refieren a temas institucionales, regulaciones laborales, acceso a los insumos y a los mercados, acceso al crédito, etc. Se puede ampliar consultando en Grazzi y Pietro (2016).

Esto agrega un problema a la falta de cualificación en sí misma que presentan determinados grupos demográficos: una formación que parece inadecuada a los estándares o perfiles requeridos por el sistema productivo. En estas cuestiones emerge claramente el rol que desempeñan las instituciones de FPC. También resalta la importancia tanto de los contenidos, como de la metodología de la FPC, la que exige una mirada centrada en las demandas del sector productivo y sus fuertes transformaciones que se reflejan siempre en la demanda de trabajo. Un tema adicional aparece en este contexto y que tiene que ver con el desajuste entre la formación adquirida por los jóvenes y el mercado el trabajo: la necesidad de proporcionar orientación e información para los jóvenes en la escuela secundaria en la evolución de las demandas ocupacionales del mercado de trabajo (Venturini y Torini, 2014) con el fin de disminuir una de las principales fallas del mercado de trabajo: la asimetría de información.

Si a lo anterior se suma los requerimientos de las empresas en lo que se denominan “habilidades blandas” (más adelante se volverá sobre este tema) y que van más allá de los saberes aprendidos en las escuelas o institutos de formación técnica y profesional, la situación se torna aún más complicada principalmente para los países de América Latina. Según puede constatar en el Gráfico 3, tales habilidades parecen ser escasas, y más en algunos países que en otros, al menos por lo manifestado por los empleadores formales de la región.

**Gráfico 3**  
**Calificaciones “blandas” como las vacantes más difíciles de cubrir. Países de América Latina, 2010**  
(Porcentajes)



Fuente: Construcción propia con datos de *World Bank Enterprise Survey*.

Existe una ya abundante literatura a nivel mundial que muestra que las transformaciones de la estructura productiva se consolidarán y se acelerarán en las próximas décadas debido al rápido cambio tecnológico de los procesos productivos que está teniendo lugar, y a la consecuente necesidad de mano de obra especializada, con posibilidades ciertas de adaptarse al mencionado cambio tecnológico.

Según un estudio presentado recientemente, ha comenzado ya en el mundo lo que los especialistas en innovación llaman una Cuarta Revolución Industrial. Los desarrollos en genética, inteligencia artificial, robótica, nanotecnología y biotecnología, por nombrar sólo unos pocos, se están propagando por todo el sistema económico (WEF, 2016). Estos cambios en la estructura productiva que impactan clara y positivamente sobre la riqueza de las naciones, harán sentir sus efectos también en la demanda de trabajo y, consecuentemente, en las posibilidades de inserción de la población activa.

Por otro lado, si bien el nivel educativo formal de la población ha estado aumentando de manera continua durante las últimas décadas en todo el mundo, y también en América Latina, persisten principalmente en esta región problemas de abandono y deserción escolar antes de completar los niveles establecidos en los países como obligatorios. Este fenómeno es frecuente entre los jóvenes que provienen de hogares con niveles de ingresos bajos, buena parte de los cuales terminan insertándose en puestos laborales precarios, inestables y al margen de los mecanismos de protección social vigentes en la comunidad. También es un fenómeno corriente en mujeres adultas que por diversos motivos no lograron niveles educativos acordes a la demanda del sistema económico actual y futuro y que desembocan ya sea en una situación de inactividad, o desarrollando tareas de baja calidad, productividad y, en consecuencia, ingresos.

Por varios motivos, la FPC que realizan las empresas no llega a estos grupos desfavorecidos. Tampoco los integrantes de estos grupos están en condiciones materiales y sociales lo suficientemente adecuadas para acceder por sí solos a la formación necesaria para acceder a los puestos laborales que se crean como consecuencia de la evolución económica normal de los países insertos en un proceso de cambio tecnológico global. Es necesaria aquí la acción de los Estados para orientar esta formación y mediante la acción conjunta con otros actores (cámaras empresarias, sindicatos, etc.) promover la empleabilidad y el acceso de esta población a empleos de calidad.

Entre los jóvenes el problema se agrava en la medida que un inicio laboral no satisfactorio de acuerdo a los estándares de lo que podrían llamarse “empleos decentes” se traduce en trayectorias que tienden a reproducir las condiciones de desigualdad y que se manifiestan en brechas no sólo en ingresos laborales sino en otras dimensiones, tales como pautas de contratación y despido, discriminación, condiciones laborales poco adecuadas en términos de salud y, lo que importa más en este documento, con escasas o nulas posibilidades de capacitación y por lo tanto de movilidad ocupacional ascendente.

## **2. Breve reseña histórica de la FPC en América Latina**

Los programas de FPC en América Latina nacieron y se desarrollaron de manera concomitante a la expansión económica posterior a la Segunda Guerra Mundial. La expansión del sector industrial generó una demanda que excedía claramente su capacidad de formación en el puesto de trabajo. La evolución de los programas de FPC en el tiempo, puede ser segmentada, siguiendo a Betcherman y otros (2007) y Puerto (2007) en dos grandes períodos: a) el que comienza con la fundación del Servicio de Formación Industrial en Brasil (SENAI) en 1942 y que se extiende por más de 5 décadas; y b) el que coincide con la aplicación en varios países de la región de programas de ajuste macroeconómico y que provocan un aumento fuerte y rápido del desempleo abierto.

El SENAI fue originalmente influenciado por el sistema de FPC dual que regía en Alemania, pero que, por diversos problemas no pudo ser replicado completamente en la región. La FPC se inserta en el sistema educativo y opera a través de dos modalidades institucionales: el aprendizaje dual, en el cual el alumno alterna períodos de práctica en empresas con períodos de enseñanza académica en centros de FPC. Una proporción muy alta de la fuerza de trabajo alemana para cubrir puestos técnicos y operativos se ha formado en alguno de estos dos sistemas, mayoritariamente en el aprendizaje dual. En general, es el Estado quien financia el aprendizaje dual y el funcionamiento de las escuelas profesionales de tiempo completo. Las empresas asumen algunos costos de la práctica de este sistema.

Si bien al principio esta modalidad estaba fuertemente apoyada por las empresas, con el transcurso del tiempo, las instituciones de FPC fueron principalmente impulsadas por el Estado y financiadas con impuestos sobre la nómina. La característica principal de estas instituciones, como se dijo antes, fue siempre su estructura tripartita, con representantes de los actores relevantes del mercado de trabajo: empleadores, los trabajadores y el gobierno. Ciertamente, al haberse desarrollado en un país como Alemania, este sistema estaba pensado para trabajadores homogéneos desde el punto de vista de la calificación.

Algunos autores opinan que los institutos no se adaptaron a la estructura económica cambiante de la década de 1970<sup>15</sup>. Desde ese momento la demanda de fuerza laboral calificada y semi-calificada del sector manufacturero comenzó a declinar y los programas no lograban cumplir su función de aumentar la empleabilidad de los trabajadores. De esta forma comienza a desarrollarse la segunda fase de los programas de FPC, ahora más bien dirigidos a determinados grupos o segmentos de la población, especialmente a los jóvenes desfavorecidos y comenzaron a funcionar a principios de la década de 1990. Estas intervenciones se basan en un modelo orientado a la demanda de trabajo. Los primeros se implementaron en Chile, y posteriormente se reprodujeron en la Argentina, Uruguay, Paraguay, Perú, Colombia, República Dominicana y Venezuela. Las poblaciones foco estos programas fueron los jóvenes de bajos ingresos, las personas con bajo nivel educativo, los desempleados y los subempleados.

A diferencia de los programas de la fase anterior implementados durante las décadas de los 50 y los 60, éstos no estaban dirigidos por los gobiernos, pero eran regulados por el Estado. Entre las regulaciones figuran tanto los contenidos curriculares de la formación, como así también la metodología de enseñanza. Según Weller (2009), las principales diferencias radican en una mayor diversificación de los proveedores de formación, con mayor presencia de las instituciones privadas; una injerencia más importante de las entidades locales, tales como provincias y municipios; un interés más articulado de la certificación de competencias, facilitado por una mayor variedad de la formación ofrecida y el reconocimiento del aprendizaje informal; una identificación más detallada de destinatarios más diversos, con un cambio de una formación única a la formación de personal de importancia estratégica para la competitividad de la empresa. Sin embargo, como se destaca también en Weller (2009), los programas de FPC fueron diseñados para la reinserción de los desempleados y los regímenes especiales para los grupos con problemas de empleabilidad, principalmente para jóvenes y mujeres con bajos niveles de educación; o para aquellos que trabajan en actividades de baja productividad y bajos ingresos, tanto asalariados como trabajadores independientes.

También en esta nueva ola de programas de FPC se incorporaron nuevos instrumentos para el financiamiento público de la formación, en particular incentivos fiscales. Las escasas evaluaciones existentes mostraban que estos programas estaban mejorando efectivamente la mayor empleabilidad de los participantes y mejores remuneraciones desde el momento de la graduación (Betcherman y otros, 2007).

Como lo remarcan Eichhorst y otros (2012) hay diferencias importantes entre los grupos que conforman la población foco. En general puede decirse los programas implementados han mejorado más la empleabilidad y los ingresos de los jóvenes desfavorecidos, que la empleabilidad y los ingresos de las mujeres con bajo nivel educativo. Hay que destacar que buena parte de estos esquemas de FPC no son demasiado parecidos a los sistemas duales prevalecientes en la fase anterior.

### **3. Estructura de la FPC y su importancia para llegar a grupos vulnerables**

La FPC puede ser vista como una forma de inversión en capital humano, es decir, como acciones orientadas a aumentar capacidades, conocimientos, habilidades, etc., que implican un costo (y que, en consecuencia, debe ser financiado por algún actor del proceso) y que generan algún tipo de beneficio (a través, por ejemplo, de aumentos de la productividad potencial del receptor de dicha formación). Se diferencia de la educación formal porque la FPC es un stock de conocimientos y habilidades con aplicación inmediata a un objeto de trabajo específico. Se aproxima a un “capital humano específico” (Becker, 1974), aunque este último concepto alude más bien al grado de transferibilidad del conocimiento que a su carácter básico o aplicado.

---

<sup>15</sup> Véase Vera (2009).

Puede suceder que la empresa afronte los costos de la FPC en la medida en que éstos puedan ser recuperados más adelante. La recuperación es más probable cuanto más específico es el capital humano acumulado.

Las tareas a las que suelen ser asignadas a los ocupados con bajo nivel educativo formal, sean éstos jóvenes o mujeres, requieren escasa o nula cualificación para ser desarrolladas, por lo que resulta altamente probable que las personas con estas características, pero que se encuentran desocupadas o inactivas no estén en el foco de las inversiones que la firma realiza en FPC, por lo que la acción del Estado para potenciar las capacidades de estos individuos resulta crucial, más aun teniendo en cuenta que las personas que pertenecen a estos grupos vulnerables no pueden financiar por sí mismos la FPC.

Justamente, los Programas de FPC tienen como principal objetivo mejorar el *matching* o “emparejamiento” entre la oferta y la demanda de cualificaciones; entre el puesto y el trabajador. Por el lado de la oferta de trabajo tiene como misión reducir el nivel de desempleo (actuando sobre sus dos determinantes próximos: incidencia y duración), y aumentar la probabilidad de éxito en la búsqueda de empleo. Los destinatarios de este tipo de formación serían entonces los jóvenes inactivos o desocupados que buscan un empleo por primera vez y no lo encuentran, o bien, entre los que ya están en el mercado de trabajo, aquellos que necesitan consolidar la relación laboral, mejorar la calidad del empleo, aumentar la estabilidad, reducir al mínimo la probabilidad de pérdida de la posición laboral conseguida y aumentar la probabilidad de movilidad ascendente. También puede plantearse cierto impacto en los salarios asociados a un aumento de la productividad de los capacitados/formados.

Los costos que debe afrontar quien financia la actividad de FPC van más allá de una matrícula, de un estipendio pagado al aprendiz (el que suele ubicarse entre un 20 % y un 40 % del salario mínimo del país), o de un subsidio a la empresa. Los costos tienen que ver también con el pago a los instructores, con los gastos de supervisión, con la compensación por la baja de su productividad si el o los instructores están ocupados en la empresa (trabajadores con experiencia, por ejemplo), y con la productividad del propio aprendiz, que podría estar haciendo otra tarea en lugar de dedicar su tiempo a la capacitación. Estos elementos deben entrar en la evaluación de los programas de FPC en el momento de su diseño y de la decisión del financiamiento. Todos estos costos entran en conflicto con la necesidad de las firmas de mantener condiciones competitivas, principalmente en mercados globalizados.

Los beneficios que obtiene la firma de la FPC es la mayor productividad de los trabajadores formados/capacitados, una vez concluida la capacitación. Los beneficios de las empresas dependen de la posibilidad de recuperar de los costos que implican las inversiones realizadas. La recuperación de los costos está estrechamente relacionada con la duración del proyecto de inversión. En lo específicamente ligado a la FPC, el retorno de la inversión depende del tiempo que el trabajador permanecerá en la empresa después de terminada la FPC. El caso extremo estaría dado por aquel trabajador que se aleja de la firma inmediatamente después de finalizada la capacitación. En este caso, si fue la firma la que incurrió en los costos de la misma, todo será pérdida irrecuperable. Si el trabajador permanece en la firma, el beneficio estará dado por la diferencia entre el salario que le paga la firma (el costo) y la productividad aumentada del trabajador. La ganancia implica una diferencia positiva, un plusvalor, entre la productividad del trabajador y el salario, por un período dado de tiempo, más largo cuanto menor sea la plusvalía.

Estos elementos que conforman la FPC deben ser tenidos en cuenta en los programas, principalmente en aquellos que plantean un sistema dual de FPC, es decir que al menos una parte de la capacitación se desarrolle en la firma. Si a esto es a lo que apuntan los programas vigentes, debe presente que el financiamiento realizado por el Estado para colaborar con la inserción laboral de grupos vulnerables debe cubrir los costos que implica la FPC y también la posible pérdida de los beneficios, que llevan a las firmas privadas a no realizar FPC con cargo a sus beneficios esperados.

Como se vio en la sección I, una de las características de los empleos que ocupan los jóvenes vulnerables y las mujeres con bajo nivel educativo es su inestabilidad relativa. Son puestos laborales altamente sensibles a las fluctuaciones económicas y a las expectativas de las firmas sobre la

evolución de los negocios. Desde esta perspectiva, las posibilidades de recuperación de un eventual beneficio de la capacitación desaparece del horizonte de la firma. Dicho de otra manera, las firmas no tienen incentivos para hacerlo ante la expectativa de no recuperar los esfuerzos que realizan en capacitación. Se refuerza entonces la vulnerabilidad por el lado de la demanda y se genera un círculo vicioso: los sectores más vulnerables no reciben capacitación y eso aumenta su vulnerabilidad. Para romper este círculo la acción del Estado es fundamental y, como se dijo antes, los costos en los que debe incurrir tiene beneficios claros y medibles para la sociedad, pero esa acción debe contemplar la compleja estructura de beneficios y costos que implican los sistemas (y en especial los duales) de FPC.

La participación económica de las mujeres de baja calificación y nivel educativo es más intermitente que la de aquellas con nivel educativo más elevado y que la de los hombres. La inversión en capacitación de la fuerza laboral femenina, tiene una cuota importante de incertidumbre para las firmas. Se suma a lo anterior, el argumento de la discriminación estadística: las probabilidades de tener que asumir responsabilidades familiares son, a los ojos de la firma, más elevadas entre las mujeres más jóvenes y que no iniciaron o están al comienzo de su ciclo reproductivo. Por otra parte, los ciclos vitales femeninos de alta fecundidad están asociados a interrupciones de actividades de FPC. En este caso, las leyes de licencia por maternidad y similares juegan un rol importante en las decisiones de la firma.

### **Estructura del empleo y brecha tecnológica**

Los análisis centrados en el crecimiento económico de América Latina concluyen que los incrementos de productividad verificados en la región durante los últimos 40 años se explican principalmente por la expansión de la productividad de cada sector de actividad económica, más que por la reasignación de trabajadores desde sectores de baja productividad hacia los de mayor productividad (Holland y Porcile, 2005). Esta particularidad del estilo de desarrollo plantea el siguiente problema: la persistencia de la heterogeneidad estructural y de brecha tecnológica a nivel de estructura productiva, se corresponde con persistencia de heterogeneidad estructural y brecha tecnológica a nivel de la fuerza de trabajo ocupada en cada uno de los sectores económicos.

La reducción de la brecha tecnológica se impone como un objetivo en todos los países de la región, lo que advierte acerca de la función que podrían desempeñar la FPC, complementando los saberes impartidos por educación formal en el apoyo a los requerimientos del sistema productivo. Si esto no ocurre, la insuficiencia de mano de obra calificada trascenderá la esfera del bienestar y la equidad para convertirse en un obstáculo de la eficiencia económica general, lo que en cierta forma termina por definir el bienestar económico de las generaciones futuras. Este “obstáculo” parece bastante serio en América Latina y el Caribe, según lo expresan las unidades productivas que operan en la región (ver Gráfico 2).

Los grupos que cuentan con un nivel educativo bajo, y que difícilmente puedan completar los estudios formales correspondientes, no están en el mercado de trabajo, o están ocupando posiciones subordinadas en aquellos sectores de baja productividad, como pudo constatarse en la sección I. Esta situación se acentuaría dados los cambios que previsiblemente acontecerían por el lado de la demanda, producto de una disminución y eventual cierre de la brecha tecnológica. A su vez, el persistente crecimiento de los niveles de escolarización formal que viene registrándose en la región facilita que los empresarios eleven las credenciales que exigen para el desempeño de determinados puestos. Ambos factores se traducirán en una demanda declinante de fuerza de trabajo con escasa o nula formación. Esto vale particularmente para las mujeres, pero puede extenderse a los jóvenes que quedaron fuera del sistema educativo formal, independientemente de las razones que generaron el abandono en niveles bajos de escolaridad. De ahí el desafío de la FPC para cubrir las oportunidades que se presenten ante una nueva configuración de la estructura productiva y ocupacional.



## La educación formal y los requerimientos de calificación

La necesidad de la FPC se hace más evidente al analizar la situación de la educación formal de nivel medio, principalmente la orientada a la formación profesional: es decir, la educación técnica.

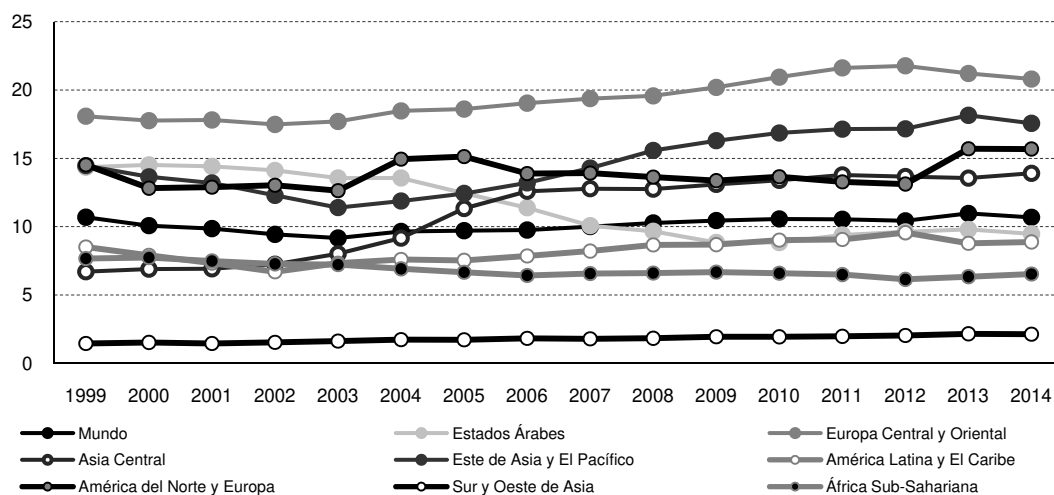
Los sistemas educativos en América Latina avanzaron fuertemente en la búsqueda de mayor cobertura y alcance. Como puede verse en el texto de López y Buitrón (2007), hace más de una década han sido sancionadas o revisadas las leyes educativas de varios países de la región. Casi todas estas nuevas leyes contemplan el nuevo escenario social, económico y tecnológico. Así, mientras en la década de 1990 las reformas aplicadas en el sistema educativo estaban orientadas a adaptarse a un esquema económico con fuerte énfasis en la libertad de los mercados y escasa regulación, durante década del 2000 y como una manera posible de enfrentar los niveles crecientes de desigualdad social y económica se redefine la obligatoriedad de ciertos niveles, como el secundario y se plantean metas de universalización. En esas reformas se contemplan también aspectos vinculados a la calidad educativa. Se consolida en la región la noción la educación como derecho.

Durante los últimos 15 años, entre 2000 y 2015, se sancionaron nuevas leyes educativas en nueve países de América Latina: Argentina (2006), Bolivia (2010), Ecuador (2012), Chile (2009), Honduras (2011), Nicaragua (2006), Perú (2003), Uruguay (2009) y Venezuela (2009). Todas estas leyes contemplan la obligatoriedad de la educación inicial y media, y en varios países son complementadas con programas de transferencias monetarias que propenden a retener a los jóvenes del secundario en el sistema y a la terminalidad educativa (López, 2015).

A estas reformas le siguieron importantes avances en las tasas de cobertura de la educación secundaria. Aunque como bien plantean algunos autores, la expansión de la educación secundaria no puede atribuirse exclusivamente al esfuerzo que desarrollan en materia educativa los gobiernos de la región, sino también en aquellas políticas que buscaron universalizar la educación primaria, promoviendo con ello una mayor demanda de educación secundaria (Fernández Lamarra y Pérez Centeno, 2015).

Las cifras que se muestran en el Gráfico 4 y que están específicamente orientadas a la FPC en el nivel educativo formal o “académico” muestra la situación relativa de América Latina con respecto a otras regiones del mundo.

**Gráfico 4**  
**Evolución de la matriculación técnica/profesional.**  
**Regiones del mundo, 1999-2014**  
(Porcentaje)



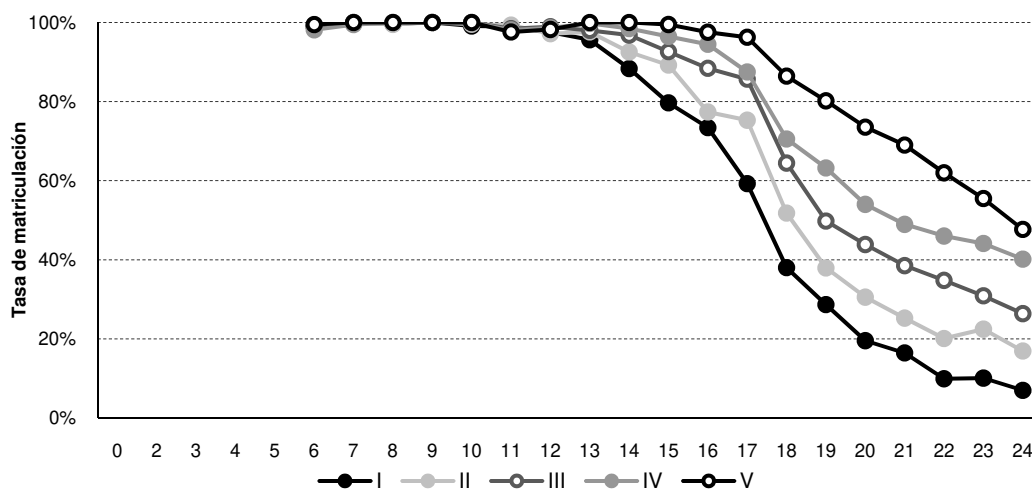
Fuente: Construcción propia con datos de la UIS, UNESCO.

Puede constatar que la matriculación en este nivel y modalidad es muy baja en la región. Esto es particularmente importante debido a que es ésta la modalidad a la que acceden los alumnos provenientes de sectores vulnerables de la población. Para poner en contexto lo antedicho vale la pena tomar en cuenta lo encontrado en un estudio acerca de la Educación Técnico-Profesional en Chile: los alumnos de las escuelas técnicas provienen en un 65% de los dos quintiles más bajos de ingresos. Además, el 40% de los que concluyen el cursado de esta modalidad nunca se titula y otro 40% no logra desempeñarse en lo que estudió y no continúa estudios superiores (Oyarzún Vargas, 2013).

Pero a pesar de los avances en la normativa y su impacto en la cobertura de la escolarización secundaria y terciaria, y teniendo en cuenta la baja matriculación en educación técnica, es todavía importante la presencia en la fuerza laboral de personas con bajo nivel educativo, en especial, de jóvenes y mujeres. Tiene que ver con esto la elevada deserción y abandono en el ciclo de enseñanza secundaria, principalmente de jóvenes que provienen de estratos de ingresos bajos.

El Gráfico 5 se propone revelar la situación de los jóvenes que provienen de hogares con diferentes niveles de ingreso. Se presenta solamente la situación de Uruguay, como representativa del conjunto de países de la región, dado que este comportamiento se aprecia en todos los países que cuentan con información para revelarlo.

**Gráfico 5**  
**Tasas de matriculación en el nivel secundario.**  
**Uruguay, 2016**  
(Porcentajes)



Fuente: Construcción propia en base a INE, Encuesta Continua de Hogares.

Nótese que la matriculación de los quintiles de ingreso familiar por miembro más bajo es la que registra una deserción y abandono mayores. Son estos los jóvenes que acuden al mercado de trabajo y que encuentran dificultades de inserción y también de FPC, pues son aquellos que de lograr ocuparse son destinados a puestos precarios que funcionan mayormente en el sector no formal de la economía y que tampoco son los destinatarios de las políticas de FPC de las empresas.

Ello requiere reforzar la capacitación dirigida a este grupo, en particular, porque constituye un conjunto que por su vulnerabilidad les resulta dificultoso expresar sus demandas y, por otro lado, no constituye una preocupación por parte de las empresas. A su vez, para los jóvenes de baja educación (pero también crecientemente, con educación secundaria), y también para mujeres sin experiencia previa en el mundo laboral formal, la formación *per se* aparece como una condición necesaria, pero

quizás no suficiente. En el caso de muchos de ellos, provenientes en especial de hogares con bajo clima educativo, sin miembros con experiencia en empleos formales, o al menos estables, es también conveniente introducirlos en temas como el mismo proceso de búsqueda de trabajo o los derechos laborales, por ejemplo.

#### 4. Consideraciones de cierre

A lo largo de las páginas anteriores se pudo constatar la importancia de la FPC como una herramienta no sólo importante sino necesaria para la inserción laboral de los jóvenes y de las mujeres de bajo nivel educativo, al mercado laboral. Si bien hubo una importante mejora de la cobertura de la educación media en América Latina durante las últimas décadas, impulsada en buena medida por las leyes promulgadas y puestas en marcha durante la segunda mitad de la década de 2000, la matriculación en educación técnica sigue siendo baja y el abandono de los jóvenes de estratos bajos de ingresos, sigue siendo la norma más que la excepción en los países de América Latina.

Esta situación se desarrolla en el marco de una estructura productiva heterogénea que evoluciona hacia una situación deseable de cierre de la brecha tecnológica entre sectores diferenciados por los niveles de productividad, a diferencia de lo que ha venido ocurriendo hasta ahora, de los aumentos de productividad explicado por la transferencia de trabajadores, más que por una tendencia general a aumentar la productividad, también de los sectores rezagados en la misma región.

La FPC es considerada así por muchos autores como la “bala de plata” al problema del desempleo juvenil, principalmente en los países desarrollados (Eichhorst y otros, 2012). Cabría considerar, entonces, si los programas de FPC funcionan también como una bala de plata del, o colaboran a mitigar el problema de la informalidad laboral y de la inserción precaria de los jóvenes de América Latina. Las evaluaciones de impacto que se hicieron en algunos países de la región muestran, en términos generales, que la EFC es una alternativa valiosa más allá del núcleo de la educación general. Se encuentran sin embargo diferencias según el tipo de formación ya que el sistema dual (como el alemán, descrito antes) tiende a ser más eficaz que la FPC en la escuela. La formación típicamente informal es eficaz, aunque se sabe relativamente poco de su impacto en comparación con otras formas de formación profesional (Eichhorst y otros, 2012).

Lo que Heckman y otros (1999) advierten es que los programas benefician a los jóvenes impactando sobre las tasas de empleo, pero no sobre los salarios, pero a la vez llaman la atención sobre lo difícil que resulta la evaluación de impacto de este tipo de programas. Es por ese motivo que se considera altamente conveniente orientar el diseño de los programas a estos grupos vulnerables, incorporando cuestiones que tienen que ver con pequeñas modificaciones a los diseños de los programas vigentes y que pueden llegar más a las poblaciones vulnerables.

No debe quedar fuera de la discusión el tema de las habilidades blandas. Tanto para la inserción como para la adaptación a un mercado de trabajo cambiante se necesitan competencias básicas tales como el dominio de habilidades de expresión escrita y oral, la capacidad de trabajar en equipo, de fijarse objetivos y de asumir la responsabilidad de los posibles resultados (Gallart, 2006).

La inserción laboral desafíos importantes para los jóvenes en muchos países, pero claramente los retos que enfrentan aquellos que han dejado la escuela y que provienen de familias de bajos ingresos en América Latina, son diferentes a la que experimentan sus pares en los países desarrollados y que, en cierta forma, reabrieron el debate de la FPC como una herramienta fundamental para enfrentarlos. Promover una transición exitosa de la escuela al trabajo no sólo es deseable por sus efectos inmediatos, sino que previene las consecuencias negativas a largo plazo de las primeras fases del desempleo, mejora las carreras profesionales individuales, la productividad, los ingresos y la cohesión social. Ese carácter preventivo de políticas tales como aquellas que ponen énfasis en la FPC deben contraponerse a aquéllas de carácter curativo, que deben atender a las consecuencias de una inserción laboral poco adecuada en términos de desigualdad social.

Lo que ocurre con la FPC a nivel de cursos y adiestramiento para los jóvenes es similar a lo que implica el reconocimiento y certificación de competencias para las mujeres de bajo nivel educativo. Si se adecuan los programas de certificación de competencias poniendo el foco en las mujeres con baja educación en América Latina, éstos podrían contribuir no sólo al mejoramiento de los ingresos de las mujeres, sino al propio crecimiento económico y a la reducción en la desigualdad global de los ingresos. Si estos programas estuviesen focalizados en el grupo de mujeres con baja educación, podrían provocar una valorización de los productos de estas actividades y las posibilidades de mejoramiento individual, familiar y social.

### **III. Políticas y programas de atención al desempleo, formación profesional y capacitación de jóvenes y mujeres. La experiencia reciente en América Latina**

No obstante que buena parte de la institucionalidad laboral focaliza en los trabajadores formales, los países desarrollan diversas acciones que buscan dar respuesta a las particulares dificultades que enfrentan grupos de personas no elegibles para la misma; entre ellos, los jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo y escasa experiencia laboral, especialmente en ocupaciones formales. Estas actividades contemplan, por un lado, programas que brindan empleo a (o incentivan la contratación de) jóvenes o mujeres vulnerables desocupadas o trabajando en puestos de muy baja productividad (e ingresos). Por el otro lado, abarcan políticas destinadas a mejorar sus competencias, las que incluye un complejo de actividades tanto de capacitación –incluida la formación en puestos de trabajo– como de certificación de competencias. Más incipiente resulta la consideración sistemática de la intermediación laboral. En esta sección se revisan algunas experiencias en países de la región relativas a esos tipos de intervenciones.

#### **A. Prácticas relativas a la protección al desempleo**

En la sección II.1 se examinaron algunas de las dificultades que se enfrentan cuando se pretende extender la cobertura al desempleo a personas provenientes de la informalidad. Esto se advierte en el escaso avance que existe en la región con relación a este objetivo y que se refleja en diversas acciones que apuntan –de manera específica o complementaria– a atender esta situación pero que en conjunto suelen tener bajas coberturas y proveer prestaciones reducidas. Las mismas se concentran en programas de promoción y creación de empleo dirigidos a desocupados, generalmente no elegibles para el seguro contributivo, y que se focalizan en gran medida entre grupos de población vulnerable.

Varios de estos programas están dirigidos al conjunto de los desocupados y/o despedidos no cubiertos por los regímenes contributivos, y resultan también elegibles para cualquier persona que se desempeñan en puestos informales de muy baja productividad. Entre ellas, las intervenciones

específicamente dirigidas a los jóvenes y mujeres de baja escolarización no son particularmente frecuentes.

Pero la atención al desempleo, destinada especialmente, aunque no exclusivamente, a personas no elegibles para el seguro contributivo, y focalizada entre aquellas pertenecientes a grupos vulnerables, también se realiza a través de acciones destinadas a mejorar sus competencias laborales. Estas contemplan, en particular, a aquellos de bajo nivel educativo. Si bien el análisis de las políticas y acciones relativas a la formación profesional y la capacitación serán la temática de la próxima sección (la III.2), conviene incluir aquí un breve análisis de diferentes tipos de intervenciones en tanto ellas reconocen muchas veces una transferencia monetaria al capacitando o, en otros casos, incluye pasantías o capacitación en el puesto de trabajo, que implica también que la persona percibe un ingreso. En este sentido pueden considerarse que atienden a los desocupados o subocupados, tal como se discutió en II.1. Pero incluso, la atención a la situación de desempleo de personas de bajo nivel educativo y experiencia en puestos formales, especialmente jóvenes y mujeres, requiere de dispositivos que al tiempo que transfieran recursos para mantener niveles adecuados de bienestar y promuevan una búsqueda más activa, contengan como elementos ineludibles, la formación (en sus diversas modalidades) en tanto ello mejoraría su empleabilidad y facilitaría su tránsito al empleo formal. En este mismo sentido operan los servicios de intermediación laboral, a los que también se hará referencia en esta sección.

Entre los programas de formación resultan frecuente aquellos dirigidos a los jóvenes de bajo nivel educativo y/o escasa experiencia en el empleo formal, aunque también se encuentran otros que, en cambio, tratan de apoyar a quienes están transitando de la educación formal hacia el mundo del trabajo. Las acciones destinadas a mujeres de reducida escolarización (excluida las jóvenes) resultan, en cambio, limitadas.

Algunos programas diseñados principalmente a apoyar la formación también pueden derivar en la obtención de un empleo por parte de la persona que está siendo capacitada. Es el caso, por ejemplo, de algunos de aquellos que incluyen en el trayecto formativo alguna modalidad de práctica en el trabajo (pasantías, por ejemplo); también es el caso de las normas sobre aprendices.

Como ya fue señalado anteriormente, la mayoría de las intervenciones de cualquiera de los tipos recién mencionados también resultan elegibles para ocupados en puestos informales, especialmente con muy bajos ingresos, que pueden optar por algunos de los programas.

En definitiva, en el resto de la sección se revisarán ejemplos de programas que atienden la situación de desocupados provenientes de la informalidad, o personas que trabajan en ella, a través básicamente de dos estrategias. Por un lado, del fomento a la demanda de estos trabajadores y, por el otro, del incremento de su empleabilidad con acciones de formación que permitan mejorar sus competencias. Asimismo, se hará referencia a la intermediación laboral en tanto suele ser considerada como complemento de las acciones anteriores.

## 1. Promoción del empleo

Los programas que actúan sobre la demanda de trabajo que se revisarán en este apartado comprenden aquellos que brindan subsidios a la contratación de trabajadores, los de apoyo al empleo independiente y los de generación directa de empleo público. En todos los casos, ellos pueden estar dirigidas a toda, o parte de la población, sin distinción de género o grupo etario, o bien orientarse –total o parcialmente– en los jóvenes y/o las mujeres. En todos los casos, se privilegiará la revisión de aquellos destinados a estos grupos.

### Subsidios a la contratación de asalariados

Varios son los programas existentes en los países de la región que subsidian el empleo asalariado de jóvenes. Ellos reducen el costo laboral de los empleadores por contratar trabajadores en determinada

franja etaria, sean a través de disminuciones de las contribuciones sociales (totales o parciales) y/o impuestos y/o afrontando parte de las remuneraciones mismas.

Chile cuenta con el programa Subsidio al Empleo Joven, dirigido a personas entre 18 y 24 años de edad, pertenecientes a sectores socioeconómicos bajos (al 40% más pobre de la población). El mismo brinda un subsidio del 20% al trabajador y del 10% al empleador en tanto la remuneración abonada sea equivalente al salario mínimo, proporciones que se reducen a medida que crece el salario. El subsidio también puede ser solicitado por trabajadores independientes quienes, al igual que los asalariados, deben tener sus aportes al sistema de seguridad social al día. Este aspecto del dispositivo también busca, entonces, promover la formalización de las actividades productivas y del empleo. El beneficio se percibe en tanto el joven no haya cumplido 25 años.

El programa tiende también a incentivar la educación formal en tanto aquellos que cuentan con estudios terciarios puede solicitar una extensión de su permanencia en el programa hasta los 27 años. Por otro lado, cesan de permanecer en el mismo los jóvenes que llegan a la edad de 21 años y no terminaron sus estudios de nivel secundario.

Este beneficio puede ser complementado por el Subsidio a la Contratación y Cotización de Jóvenes, del que puede beneficiarse la contratación de personas hasta 35 años. Ofrece al empleador un subsidio adicional equivalente a una proporción de las cotizaciones previsionales, y también se incrementa el fondo de pensiones del empleado en un monto equivalente. La duración del beneficio es de 24 meses.

En el marco de los esfuerzos por formalizar el empleo en Colombia se dictó la Ley de Formalización y Generación de Empleo que otorga incentivos a los empleadores para la contratación de trabajadores que incrementen sus planteles, especialmente de jóvenes (menos de 28 años), aunque también beneficia a otros grupos de personas, como a las mujeres mayores de 40 años que no han cotizado en la seguridad social durante los 12 meses previos, o personas que no lo hayan hecho nunca pero su salario no supere 1.5 veces el mínimo. La norma les permite a las empresas que descuenten de sus liquidaciones del impuesto a la renta los pagos por ciertos aportes ligados a la relación laboral; además le disminuye el monto de la matrícula mercantil. Salvo lo mencionado respecto a trabajadores no jóvenes, no hay focalización por nivel socioeconómico ni educacional; sin embargo, en el caso de las mujeres elegibles, el requisito de que no hayan cotizado en el último año implica que estaría beneficiando especialmente a quien presentan mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral. El beneficio para cada trabajador se extiende por dos años.<sup>16</sup>

A través de la legislación sobre Promoción del Trabajo Decente Juvenil de Uruguay, los empleadores que contraten a jóvenes entre 15 y 24 años con nula o muy baja experiencia en el empleo formal, reciben un subsidio de hasta el 25% de un dado monto salarial estipulado. El empresario debe asegurar un contrato entre 6 y 12 meses. Al igual que en Colombia, el programa está abierto para jóvenes de todo nivel educativo y situación social, pero el beneficio se eleva cuando se trate de menores de 30 años, desempleados y en situación de vulnerabilidad.

De alguna manera, este programa de Uruguay se encuentra cercana a algunas versiones de las denominadas leyes del primer empleo, como la de México que también otorga beneficios económicos por la contratación de jóvenes (18 a 25 años) que nunca han tenido una relación laboral formal.<sup>17</sup> Ellos consisten, como en el caso de Colombia, en reducciones del impuesto sobre la renta de parte de los costos laborales no salariales, en este caso, de las cargas de seguridad social. La contratación debe hacerse por un mínimo de 18 meses y el nuevo puesto debe estar activo un mínimo de tres años, que es por otra parte el tiempo máximo que se brinda el subsidio.

<sup>16</sup> La ley está destinada fundamentalmente a incentivar la formalización de empresas pequeñas. El beneficio asociado a cada puesto dura cinco años, aunque va disminuyendo a partir del tercero.

<sup>17</sup> La ya mencionada ley de Colombia también suele ser denominada “del primer empleo”.

De cualquier manera, en algunos casos, también se denomina “del primer empleo” a programas que cuentan con un importante componente de formación, además de subsidio, y se comentarán por tanto más adelante.

El Programa de Inserción Laboral (PIL) de Argentina subsidia la contratación por parte de empresas formales de personas que son beneficiarias de otros programas del Ministerio de Trabajo, como del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) –programa que abarca actividades de formación– así como del seguro de desempleo contributivo. Para el caso estrictamente de jóvenes, son elegibles aquellos que están inscriptos en un programa de formación (Jóvenes con Más y Mejor Trabajo), – ambos serán mencionados más adelante– o en otro que apoya a quienes permanecen en el sistema educativo formal a fin de completar sus estudios (PROGRESAR). No hay una línea específica para el caso de mujeres, pero ellas están cubiertas en tanto participen en el SCyE o sean egresados de cursos de formación que brinda el Ministerio de Trabajo. El beneficio se recibe durante seis meses para el caso de hombres de hasta 40 años de edad, de nueve meses para mujeres, y para hombres mayores de 40 años. Se transfiere a la empresa un monto fijo por trabajador, cuya magnitud depende inversamente del tamaño de la misma;<sup>18</sup> ello hace que el incentivo favorezca la contratación de trabajadores de menores remuneraciones. De cualquier manera, el puesto que se crea no es de tipo formal ya que no se hacen contribuciones a la seguridad social.

La cobertura de estos programas es disímil, pero en general reducida. Respecto a sus efectos, algunas evaluaciones, como la del programa de Chile, pero también la de otros (Veza, 2004), muestra resultados positivos en términos generales sobre la inserción posterior de los beneficiarios.

Un caso particular son las legislaciones sobre aprendices. Su objetivo es apoyar la capacitación basada en la experiencia misma en un puesto de trabajo y facilitar la transición entre la escuela y el mundo laboral, y como tal podría ser considerada como una acción ligada a la formación de recursos humanos. En el caso del diseño de algunas de las normas se presenta dos aspectos que lleva a asimilarlas a las de promoción del empleo, de jóvenes en este caso. Por un lado, en países como Brasil, Paraguay o Uruguay, el estado brinda un subsidio a la empresa, cuya naturaleza difiere entre ellos (disminución de la contribución al despido en el primero de esos, o reconocimiento de una parte de las remuneraciones, en los otros dos). Por otro lado, en Brasil y Paraguay fija a las empresas cupos respecto de la proporción de puestos que deben ser ocupados por jóvenes en formación o formados. La duración máxima de los contratos es de dos años en Brasil y de doce meses en Paraguay y Uruguay. En el primero de estos casos, está focalizada en jóvenes en situación de vulnerabilidad social, pero este no es un requerimiento en los otros dos países. En Brasil, va dirigido sólo a aquellos que se encuentran cursando mientras que en los otros países, son elegibles tanto jóvenes que están aún cursando el sistema educativo formal, o cursos en instituciones de formación acreditados, como aquellos que ya se han graduado. Dadas estas características, se trata de acciones que tienen un número de beneficiarios relativamente elevados (al menos en el caso de Brasil). También se han identificado efectos positivos sobre la empleabilidad posterior de los aprendices, especialmente, sobre las posibilidades de obtener empleos formales (Veza, 2004; OIT, 2015b). De acuerdo a lo recién señalado, este tipo de dispositivo no está siempre destinado a atender a jóvenes de bajo nivel educativo, aunque reduciría las posibilidades que los jóvenes abandonen el estudio y/o enfrenten dificultades a la hora de buscar trabajo luego de graduarse.

### **Promoción del autoempleo**

La promoción del trabajo independiente es un tipo de intervención destinada a fomentar la creación de empleo en unidades productivas pequeñas y medianas que se orientan mayoritariamente a la población de bajos recursos. Ejemplo de ellos son el Apoyo a la Inserción Laboral en Panamá, el Apoyo a Emprendimientos Productivos en Uruguay, o el Programa Nacional de Emprendedores en México.

<sup>18</sup> Para aquellas con hasta cinco ocupados, equivale aproximadamente a algo más de la mitad del salario mínimo del salario mínimo, cifra que se reduce a la tercera parte para el caso de empresas de más de 80 trabajadores.



Cabría incluir también en este grupo a diversos programas de apoyo a la formación de cooperativas o, en términos más generales, de unidades de la economía social, como Argentina Trabaja o el Programa Economía Solidaria em Desenvolvimento, de Brasil.

Este tipo de programas suelen ofrecer una gama más o menos amplias de apoyos, como el de facilitar el acceso al crédito –líneas especiales, programas de garantías, tasas de intereses más bajas que las de mercado, por ejemplo–. El financiamiento puede estar dirigido a aumentar el capital de trabajo de la firma, o a la adquisición de equipamiento. También se brinda asistencia técnica en diversos aspectos del negocio, sea referida a cuestiones ligadas a la actividad propia de la unidad productiva, como respecto a su gestión. En algunos casos se ofrecen, asimismo, ventajas impositivas temporarias. En el programa de Argentina dirigido a la formación y apoyo a cooperativas, un componente principal es una transferencia monetaria mensual, de carácter indefinido mientras dure el emprendimiento.

Resultan escasos casos, sin embargo, los dispositivos que atienden en particular a jóvenes y/o mujeres, sobre los que se concentrará la discusión de este apartado. Sin embargo, tanto uno como otro grupo se benefician también de programas de alcance más general como los mencionados más arriba. Así, por ejemplo, el correspondiente al apoyo a la formación de cooperativas en Argentina alcanza un número elevado de beneficiarios (200 mil en 2012), con una participación importante de mujeres.

Emprendedores Juveniles de México es uno los programas destinados específicamente a jóvenes. Aquellos con edades entre 18 y 29 años, que deseen emprender una actividad, o mejorar el negocio que ya tienen, reciben un estímulo económico, asesoría en diversos aspectos y orientación en lo referente a la puesta en marcha del negocio. Brinda asesoría técnica, legal y en temas de gestión. Facilita el acceso al sistema financiero. La cobertura del mismo ha sido, sin embargo, muy baja.

La Ley de Formalización y Generación de Empleo de Colombia contiene un módulo referido al apoyo a jóvenes emprendedores pero que cuenten con cierto nivel educativo –técnica o profesional–, con lo cual no está dirigido a los más vulnerables. Se ofrecen beneficios financieros (tasas reducidas, períodos de gracia, garantía) y pueden obtener algún aporte en dinero como capital semilla. También se accede a beneficios tributarios.

En Argentina existe un programa, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, que atiende a personas entre 18 y 24 años de edad, que no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria y se encuentren en situación de desempleo. Los beneficiarios pueden acceder a distintos módulos: formación –incluida la conclusión de la educación formal–, intermediación laboral y también de apoyo para encarar un micro - emprendimiento. Esto último se concreta a través de su participación en un programa de alcance más general, el Programa de Empleo Independiente. Quienes opten por esta alternativa reciben cursos de gestión empresarial y son asistidos por consultores especializados en la elaboración de un Plan de Negocio. Una vez aprobado el mismo, se ofrece asistencia legal, técnica y financiera para su implementación durante las primeras etapas de desarrollo del emprendimiento. Se brinda también una contribución monetaria inicial, que puede ser reforzada posteriormente; adicionalmente, los jóvenes continúan recibiendo un monto mensual muy reducido por formar parte del Programa más un monto adicional durante los cursos mencionados y los primeros nueve meses del proyecto.

Existen también pocas acciones destinadas a apoyar el emprendimiento de mujeres. Chile cuenta con el programa Más Capaz Mujeres Emprendedoras, una línea del Programa Más Capaz. Está destinado a mujeres con edades entre 18 y 64 años, en situación de vulnerabilidad social, con una escolarización inferior al nivel terciario, que pretenden desarrollar, o desarrollan, un emprendimiento económico. En el caso de aquellas que tengan intenciones de iniciar la actividad, deben tener escasa o nula participación laboral. A través del programa se brinda formación en oficio, con énfasis en la autogestión del negocio, así como capacitación en competencias específicas y técnicas en la operación. Durante esta etapa de formación, reciben un estipendio diario para transporte y comida, y pueden beneficiarse de un monto mayor para cuidado de niños. Completada la capacitación, puede otorgarse a un subsidio monetario para apoyar la actividad de hasta el equivalente a U\$S 500. Se puede acceder también a asistencia técnica.

Nuevamente, resulta escaso el número de jóvenes beneficiados por este tipo de programas y tampoco tienen una elevada cobertura en el caso de las mujeres. Entre los analizados, se destacaría el programa Argentina Trabaja que, siendo de alcance general y de apoyo a la formación de cooperativas, ha beneficiado a una cantidad relativamente importante de mujeres.

Dentro de este grupo de intervenciones también podrían incluirse diversos programas de micro finanzas para mujeres vulnerables, como Pro Mujer (una ONG) en varios países de la región, que además brindan capacitación empresarial.

#### **Recuadro 1 FUNDACION PRO - MUJER**

La Fundación Pro – Mujer inició sus actividades en Bolivia atendiendo a mujeres de bajos ingresos, proveyendo una gama de apoyos en aspectos tales como los alimenticios, servicios de salud, cuidado infantil o educación. Posteriormente sus actividades también abarcaron la promoción del desarrollo de actividades generadoras de ingreso (incluso actividades en marcha), privilegiando la provisión de microcréditos pero también de capacitación para que las mujeres pudiesen poner en marcha los negocios. Respecto a estos últimos, se señala que “Los talleres de formación de capacidades imparten en las clientas los conocimientos para ser más independientes económicamente y tomar decisiones de manera informada” Mientras que en los referentes a Habilidades de Negocios y Alfabetización Financiera “Las clientas aprenden los fundamentos de cómo administrar y hacer crecer un negocio y cómo evaluar y hacer seguimiento de la competencia, para que puedan tomar decisiones financieras sólidas.”

Actualmente desarrolla sus actividades también en Argentina, México, Nicaragua y Perú. En conjunto, apoyaron con microcréditos a 250 mil mujeres en los cinco países.

### **Generación directa de empleo**

Una estrategia típica y generalizada de atención a la situación de desocupación es a través de la creación de puestos de trabajo financiados directamente por el estado para realizar obras públicas y/o tareas de carácter comunitario de diferente tipo. Estas intervenciones están decididamente dirigidas a población de bajos ingresos dado que las ocupaciones que se generan requieren reducidas calificaciones. En algunos casos, estos generalmente denominados “planes de empleo” fueron de carácter transitorio ante los efectos de fases cíclicas contractivas. Pero actualmente pueden identificarse en la región diferentes programas de carácter más permanente que busca brindar alternativa a personas sin empleo y sin acceso a protección social.

Varios de ellos constituyen mecanismos que financian parcial o totalmente proyectos de construcción –que, en su mayoría, son de pequeña escala– o de mantenimiento de infraestructura, tanto en ámbitos urbanos como rurales. Se trata de dispositivos que apoyan a proyectos que son solicitados y ejecutados por municipios y otras dependencias públicas; el programa se hace cargo de las remuneraciones y, eventualmente, de algunas otras erogaciones. Este es el caso de, por ejemplo, Trabaja Perú y PLANE en Bolivia. En otros casos, también resultan elegibles emprendimientos de interés comunitario y/o familiar, lo cual acontece en el Programa de Empleo Temporal Ampliado, de México y en otros implementados en Bolivia, como Empleo Digno e Intensivo De Mano de Obra o el Programa de Empleo Temporal. Esta es también la característica del Programa de Empleo Comunitario de Argentina, que permite la presentación de proyectos para el financiamiento de ocupaciones como, por ejemplo, las de cuidado a personas (niños, ancianos).

Uruguay Trabaja es un programa que comparte muchas características de los recién mencionados, en tanto está dirigido a desempleados de larga duración de sectores socioeconómicos vulnerables y bajo nivel educativo, y ofrece ocupaciones en proyectos de interés comunitario en organismos del sector público. Sin embargo, tiene un carácter más amplio en tanto busca también mejorar la empleabilidad de los beneficiarios durante la vigencia del mismo –de un máximo de ocho meses–. Ello se refleja en la obligación que tienen de participar en programa de capacitación.

De alguna manera el programa de Argentina recién mencionado, también abarca actividades de capacitación en tanto sólo pueden ser elegibles para el mismo los beneficiarios de otros programas de esta naturaleza que administra el Ministerio de Trabajo, en particular, de formación. Además, su permanencia en el conjunto de acciones, requiere que los beneficiarios concurren regularmente a las oficinas de empleo a efectos de recibir eventuales ofertas adecuadas a sus perfiles.

Los programas aquí mencionados se encuentren abiertos para personas de todas las edades y no cuentan con acciones específicamente destinados a los jóvenes; incluso en algunos casos –como el PLANE el límite etario inferior se ubica en los 25 años. En el caso de Trabaja Perú, sin embargo, ellos tienen una cuota asegurada (30%). Tampoco las mujeres son focalizadas específicamente; en el caso de este mismo programa, las mujeres son priorizadas en tanto jefas de hogar (pero a igualdad de los hombres). De cualquier manera, en algunos resulta de hecho elevada la participación de mujeres, como en el caso del PLANE de Bolivia (más del 50% en algunas de sus modalidades) lo que habría sido resultado, al menos en parte, del reducido monto de la remuneración que reconocía el programa y que desalentó la presentación de hombres (Farah, 2009).

Algunos programas de generación de empleo tuvieron cantidades de beneficiarios más elevadas que las correspondientes a las otras dos modalidades de promoción del empleo. Este es el caso del de Bolivia, Perú y Argentina; en este último caso, sin embargo, debe tenerse en cuenta que sus participantes fueron, originalmente, los beneficiarios de un plan masivo de empleo de emergencia instaurado en la crisis de 2001/02. En cambio, en otras intervenciones la cantidad de beneficiarios es limitada, tal como ocurre con el de Uruguay.

Entre los limitados análisis existentes acerca de algunos efectos de estos programas, se destaca la coincidencia de dos de ellos, que examinaron el PLANE (Farah, 2009) y el Uruguay Trabaja (Laurino y Costáble, 2014), en tanto concluyen que no habrían tenido efectos sobre la empleabilidad de los beneficiarios. Esta dificultad es particularmente relevante para aquellos como este último que también busca explícitamente elevar las competencias de quienes pasan por el mismo y para lo cual se contemplan actividades específicas. Los programas de generación de empleo estarían, entonces, cumpliendo básicamente el objetivo de asegurar un ingreso a quienes no logran insertarse en el mercado de trabajo y, por tanto, de amortiguar los efectos negativos de esta situación. Precisamente, la evaluación del PLANE encuentra que se había sido alcanzado este objetivo de estabilizar el consumo.

## 2. Formación

Como se señaló más arriba, la otra estrategia destinada a atender a las personas desocupadas no elegibles para el seguro de desempleo, especialmente de baja escolarización y escasa experiencia en empleos formales, pasa por la mejora de sus competencias. La relevancia de estas intervenciones en relación a la situación de ese conjunto resulta, por un lado, del hecho de poder estar recibiendo un ingreso durante la capacitación; por el otro lado, de la posibilidad que esas acciones permitan reducir el tiempo de desocupación. Incluso, en algunas modalidades, los programas los pone en contacto con unidades productivas de este segmento.

Estrictamente, la búsqueda de la mejora de la empleabilidad de las personas no está exclusivamente ligada a la atención de la situación de desempleo en tanto también se orienta a elevar la probabilidad de obtener una ocupación de calidad. En este sentido, esas acciones no necesariamente estarían dirigidas a aquel grupo que, según lo señalado en la sección I, no cuenta con mecanismos de protección: los desocupados sin seguro de desempleo (y que tampoco cobraron la indemnización en caso de haber sido despedido) y los que se desempeñan en puestos informales. También cabría contemplar a aquellos que tienen experiencia en puestos registrados, pero sus calificaciones son reducidas. De cualquier manera, el análisis de este apartado se concentrará en programas destinados principalmente a personas de reducida escolarización y/o pertenecientes a grupos sociales vulnerables, y que no trabajan o no cuentan con experiencia en el empleo formal. En particular, se focalizará en aquellos destinados a los jóvenes y mujeres con aquellas características. Pero como se cuenta con

escasas intervenciones destinadas a estas últimas, también se analizarán otros de alcance más general en tanto pueden beneficiarlas.

Ciertos programas de capacitación que se examinarán comparten, por otra parte, algunos rasgos de los analizados en la sección anterior y que referían a la promoción del empleo, eso es, aquellos que operan por el lado de la demanda de trabajo. En particular, en determinados programas se incluyen prácticas laborales o pasantías, y el estado promueve esta participación en algunos casos subsidiando a las empresas. La diferencia que distingue a esta modalidad respecto de la promoción del empleo radica en que el énfasis en ella está dado en la capacitación y mejora de las competencias, más allá que también operen como estímulo para que los beneficiarios puedan finalmente incorporarse de manera definitiva (o más allá de la duración de la práctica) a la empresa.

Como se señaló más arriba, en la sección siguiente –III.2– se volverán a revisar algunos de los programas destinados a jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo que se mencionarán a continuación en el marco de las políticas más amplias de formación profesional y capacitación. Sin embargo, en este apartado se los examinará privilegiando el papel que estos dispositivos tienen de proveerles apoyo durante el desempleo o la informalidad y de favorecer su tránsito a la formalidad. En la sección III.2, en cambio, se pondrá más énfasis en las características de las prestaciones que brindan destinadas a elevar las competencias laborales y su adecuación en función de las debilidades formativas que enfrentan esos grupos.

Se ordenará la discusión mencionado primero a aquellas intervenciones dirigidas exclusivamente a los jóvenes, luego las destinadas a mujeres para, posteriormente, referir a las de alcance más general. En todos los casos, se distingue entre aquellas que brindan exclusivamente cursos de formación, las que sólo consideran formación en el puesto de trabajo y las que contemplan un trayecto formativo que incluye tanto cursos como como pasantías o prácticas laborales en empresas.

### **Programas para jóvenes**

Un típico caso que ofrece exclusivamente cursos de formación es el PROJOVEM de Brasil, dirigido a personas entre 15 y 29 años que no han completado el nivel secundario. La capacitación se extiende por 18 meses (24 en el ámbito rural), durante los cuales deben realizar cursos de calificación profesional técnica general y específica. Sin embargo, un aspecto clave del programa es el énfasis en la conclusión de sus estudios secundarios, ya que la condición de permanencia es que continúe asistiendo a sistema formal para el logro de ese objetivo. Los jóvenes de 19 años y más (no los adolescentes) reciben un complemento financiero.

En Chile se cuenta con el programa Más Capaz, que brinda cursos de capacitación a jóvenes entre 18 y 24 años que no han completado el nivel medio y pertenecen al 60% más vulnerable de la población. Los participantes reciben una compensación por comida y movilidad y al final de la formación –que se extiende por tres meses– se los apoya en la búsqueda de un empleo.

El programa Jóvenes Productivos de Perú, que atiende a jóvenes entre 15 y 29 años, ofrece una amplia gama de cursos de capacitación, incluido aquellos destinados a obtener conocimientos para una actividad independiente. El mismo no ofrece ningún incentivo monetario a los participantes.

Sólo se ha identificado un programa que ofrece a los jóvenes exclusivamente formación en un puesto de trabajo, el denominado Yo estudio y trabajo de Uruguay. Resultan elegibles para el mismo las personas entre los 16 y los 20 años de edad que no cuenten con experiencia laboral previa (o ella haya sido muy escasa) pero que se comprometen a continuar con sus estudios formales. La retribución (cuyo monto se establece en la normativa nacional sobre becas y pasantía, y resulta aproximadamente de U\$S 450 mensuales) corre por cuenta del estado, quien también realiza los aportes a la seguridad social. La cantidad de vacantes que anualmente se abren para ingresar al programa es reducida (menos de mil por año).

El programa Mi Primer Empleo Digno de Bolivia es un caso de intervención que ofrece una capacitación mixta, que incluye necesariamente cursos y formación en el puesto. El mismo está destinado a jóvenes entre 18 y 24 años y ofrece un trayecto que consta de tres meses de cursos de formación de tipo técnico – al cabo de los cuales reciben certificación de técnico básico, medio o auxiliar– y un período similar de pasantías. Estas se pueden desarrollar en el sector privado o en instituciones públicas. Se entrega un estipendio durante la fase de los cursos y un monto de aproximadamente U\$S 100 mientras se realiza la capacitación en la firma. Finalmente, se efectúa un acompañamiento al beneficiario para facilitar la inserción laboral.

Por su parte, el programa Bécate, en México, que cubre a personas de 16 años o más en “situación de empleo o desempleo” ofrece una beca equivalente a uno a tres salarios mínimos para desarrollar la capacitación en la empresa. Uno de los módulos implica la realización de un curso que es definido por la empresa, y luego un período de capacitación en la misma firma.

Entre aquellos que brindan diferentes opciones se encuentra el programa Jóvenes con Más y Mejor trabajo en Argentina, abierto a personas con edades entre los 18 y 24 años, y que ofrece cursos de capacitación y prácticas en empresas. El joven, con asesoramiento de un tutor, define un plan de formación que puede contemplar una o ambas modalidades. Sin embargo, el componente al cual se dedica de hecho la mayor parte de los beneficiarios es el de conclusión de algún nivel (generalmente secundario) de la educación formal. Este módulo ha tenido un gran impacto positivo sobre el grado de asistencia y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo. En cambio, es limitada la proporción de aquellos que participan en algún curso de capacitación (22% de acuerdo a una muestra de beneficiarios realizada en el 2012)<sup>19</sup> y muy reducida la de quienes realizan prácticas laborales (5%). El programa abona un monto básico muy reducido, el que se incrementa según los módulos en los que participa. La cantidad de beneficiarios del programa ha tenido cierta importancia (llegó a contar con 300 mil beneficiarios) pero como acaba de indicarse, habrían estado fundamentalmente involucrados en la terminación de sus estudios formales.<sup>20</sup>

## Programas para Mujeres

Se han podido detectar pocos programas específicamente destinados a la capacitación de mujeres de bajo nivel educativo. La mayoría de las participantes en acciones de este tipo suelen incorporarse a programas de alcance más general, que también considera como elegibles a hombres, los que se mencionarán más abajo.

Entre aquellos específicos cabe mencionar al Programa Desarrollo de Competencia Laborales Mujer Chile Solidario, destinado a aquellas entre 18 y 55 años de edad que hayan completado el nivel primario. El Programa brinda cursos de capacitación, con una etapa previa en la que se refuerzan habilidades y conocimientos que facilitan la incorporación de las mujeres al mundo del trabajo. El Chile Solidario es una intervención compuesta de diversas acciones de protección a hogares de baja condición socioeconómica, entre las cuales se encuentra una transferencia monetaria; no se otorga, sin embargo, ningún monto adicional por participar en los cursos de capacitación. La cantidad de vacantes abiertas por año es reducida (menos de mil).

En Argentina, Ellas Hacen es un programa destinado a mujeres en condición de vulnerabilidad social, y en el que se prioriza a aquellas que son madres con tres o más hijos y/o con hijos con discapacidad y/o han sido víctimas de violencia de género. Las participantes reciben mensualmente un incentivo monetario. El mismo brinda cursos de capacitación técnica, aunque tiende a ser más importantes la cantidad de beneficiarias del programa que optan por concluir sus estudios primarios o secundarios.

<sup>19</sup> Véase Mazorra et. al. (2014)

<sup>20</sup> Como se señaló más arriba, los beneficiarios de este programa también pueden optar por recibir apoyo para encarar un emprendimiento.

En la provincia de Córdoba (Argentina) existe un programa de prácticas laborales para mujeres desempleadas denominado Plan Por Mí, que alcanzará a 10 mil beneficiarias, que reciben un monto mensual de aproximadamente la mitad del sueldo mínimo. Tienen prioridad quienes sean jefas de hogar con hijos a cargo e ingresos familiares por debajo de la línea de pobreza, así como las madres de niños que concurren a las salas cuna asistidas por el sector público de la provincia. La duración del beneficio es de un año.

### **Programas para la población en general**

Quizás el caso más claro de una acción originalmente diseñada para atender a la situación de desempleo que enfrentan personas que no resultan elegibles para el seguro de desempleo contributivo es el Seguro de Capacitación y Empleo en Argentina, ya mencionado más arriba. Como se señala en las instrucciones a candidatos, el programa: “Es un esquema integrado de prestaciones por desempleo no contributivo para apoyar a las personas en la búsqueda activa de un empleo adecuado, a través de la actualización de sus competencias laborales y de su inserción en empleos de calidad.”

El beneficio tiene una duración máxima de dos años, en el transcurso de los cuales deberá actualizar sus competencias laborales mediante la finalización de sus estudios primarios y secundarios, o bien realizando cursos de formación profesional y/o asesorándose para emprendimientos de empleo independiente. Además, deberá concurrir regularmente a la oficina o unidad de empleo, que es el ámbito en el cual se acuerda el conjunto de actividades a desarrollar. El monto del beneficio recibido es extremadamente bajo, pero depende de la cantidad de acciones. Por ejemplo, si realiza un curso de capacitación o está terminando sus estudios formales, recibe algo más de U\$S 30 al mes. Al completarlos, recibe una suma adicional por única vez.

Este dispositivo se puso en marcha en 2006 con el objetivo de brindar apoyo a parte de los beneficiarios de un programa de emergencia, el que fue posteriormente discontinuado. El mismo nunca se abrió a la población general con posterioridad, sino que quedó restringido a miembros de conjuntos de elevada vulnerabilidad (por ejemplo, víctimas de violencia doméstica, explotación sexual o personas en proceso de recuperación de adicciones). En este sentido, la relevancia del programa se relaciona con su diseño más que con la cobertura, lo cual obedeció seguramente a restricciones presupuestarias. De allí que la cobertura del mismo (actualmente, cerca de 80 mil beneficiarios) haya sido limitada respecto de la población potencial.

Si bien el programa no tiene acciones específicas para los jóvenes aparece como relevante para las mujeres de baja educación quienes, quienes constituyen la amplia mayoría de los beneficiarios. Además, incluye acciones de apoyo en capacitación específicas para trabajadoras de servicio doméstico.

Un estudio limitado a los beneficiarios de una ciudad en Argentina, sin constituirse en un ejercicio formal de evaluación, sugería escasos efectos de las actividades de capacitación y terminación educativa sobre las posibilidades de obtener empleo al momento de graduarse del programa (Aatucha y Labrunee, 2011).

Otro programa de alcance general es el de Formación para el Trabajo de Chile, que ofrece un esquema de capacitación que incluye cursos y prácticas laborales; se concluye con una etapa de intermediación laboral. Las actividades se desarrollan durante aproximadamente seis meses y se otorga a los beneficiarios un subsidio monetario diario que equivale aproximadamente a cinco dólares. Las prestaciones se orientan a personas de 18 años y más, que no hayan concluido el nivel terciario de educación y de un bajo nivel socioeconómico.

### 3. Intermediación laboral

Los servicios de intermediación laboral tienen el objetivo de facilitar el encuentro entre las personas que buscan empleo y las empresas que requieren llevar sus vacantes, facilitando a ambos el proceso de búsqueda. Es por ello que los modelos tradicionales de seguros de desempleo contributivos requieren que los beneficiarios del mismo concurren regularmente a las oficinas de empleo a efectos de conocer posibles alternativas laborales.

Los servicios de intermediación están abiertos a todos los oferentes en el mercado de trabajo y, por tanto, los jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo y escasa experiencia en el empleo, especialmente formal, podrían acercarse a ellos a fin de mejorar su proceso de búsqueda. Sin embargo, precisamente esa falta de experiencia lleva a que muchos desconozcan la existencia de los mismos. Por tanto, generalmente se hacen esfuerzos por difundir las prestaciones de las oficinas de empleo, que están presentes en la mayoría de los países de la región, oficinas en las cuales se ubica el servicio de intermediación.

Sin embargo, el uso espontáneo de las mismas por la población más vulnerable laboralmente es escaso. Para incrementar el mismo, se puede advertir que algunos de los programas mencionados en esta sección –u otros similares– integran esa prestación a aquellas que son más típicas de ellas. En particular, varias de las acciones de capacitación cuentan con una etapa de intermediación o acompañamiento en el proceso de búsqueda de un empleo. Es el caso, como por otra parte fue mencionado, del Programa Jóvenes con Más y Mejor Empleo, de Argentina, el Uruguay Trabaja, el Más Capaz y de Formación para el Empleo, ambos de Chile, y Mi Primer Empleo Digno de Bolivia.

### 4. Consideraciones de cierre

La protección a los desocupados no elegibles para el seguro de desempleo, ni para la indemnización por despido, es todavía una tarea pendiente en América Latina. Los países han intentado atender a estas personas, especialmente de bajo nivel educativo, facilitándoles el acceso a puestos de trabajo a través de programas de creación de empleo público directo o mediante subsidios a empresas para que puedan ser contratados. Sin embargo, estas intervenciones han tenido generalmente coberturas muy reducidas, salvo en determinados casos cuando se implementaron para atender las consecuencias de crisis macroeconómicas profundas. Esta estrategia también incluye los apoyos al autoempleo y a la creación de pequeñas firmas, así como al establecimiento de cooperativas u otras unidades de la economía solidaria. En Brasil y Argentina la cantidad de beneficiarios de estos programas no es reducida, aunque en general no parecen haber tenido una cobertura significativa.

Estos dispositivos pretenden generar una remuneración a personas que no encuentran un empleo, o que reciben muy bajos ingresos en tanto están ocupados en puestos de muy baja productividad. Por tanto, no cabría evaluarlos en término del efecto que podrían tener sobre la trayectoria laboral posterior, efecto que los estudios disponibles han mostrado que son poco significativos salvo, en el caso de algunos subsidios a la contratación. Sin embargo, la preocupación por esta última cuestión debería privilegiarse en el caso de las intervenciones públicas destinadas a los grupos bajo análisis. Sólo algunos programas que actúan sobre la demanda de trabajo requieren que los beneficiarios desarrollen también alguna actividad formativa.

Precisamente, en la revisión realizada más arriba de las intervenciones orientadas a atender estos grupos también se han contemplado programas destinados a la formación. Si bien sus objetivos trascienden al de proteger al desempleado o a quienes obtienen muy bajos ingresos en la informalidad, facilitarían la más rápida inserción de sus miembros. Nuevamente se trata de acciones que en todo caso incorporan prácticas laborales en unidades productivas, pero que han tenido generalmente escasas cantidades de beneficiarios. Se destaca que en muchas de ellas se acompaña a los graduados de la formación en la búsqueda de empleo.

En definitiva, las diversas acciones revisadas o bien atiende la situación de nulos o bajos ingresos y/o intenta dotar de mayores capacidades a los jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo para que se inserten en el mercado laboral, preferentemente formal.

El primer objetivo es el típico de las acciones que actúan sobre la demanda de trabajo, pero ello no implica que terminen generando efectivamente nuevos empleos agregados. En principio, este último sería el objetivo específico de aquellas que brindan un subsidio a la contratación, sin embargo, suelen estar asociadas a un efecto sustitución, parcial o total (Vezza, 2014) especialmente cuando se promociona la de ciertos grupos como los jóvenes o mujeres de bajos ingresos. Por su parte, los programas de generación directa, no incrementan las ocupaciones disponibles para aquellos que ya han transitado por ellos, lo cual, por otra parte, no es uno de los objetivos buscados. Sólo en el caso de emprendimientos exitosos apoyados por algunos de los programas como los descriptos, incluidos los de economía social, podría esperarse una creación neta; sin embargo, es conocido que la proporción de éxitos en relación a los casos apoyados resulta usualmente muy baja.

Lo anterior no debe considerarse como una lectura crítica de esta estrategia de atención a la situación de inserciones laborales insatisfactorias que enfrentan los jóvenes y las mujeres de bajo nivel educativo. En todo caso describe cuál es el alcance que cabe esperarse de las mismas. De cualquier manera, y más allá de cuestionamientos específicos que puedan hacerse a la arquitectura de cada una de las intervenciones, cabría enfatizar que, al igual que las políticas típicamente pasivas, ellas deben verse como complementarias de otras, no necesariamente del mercado de trabajo, que efectivamente eleven el empleo agregado.

No obstante lo recién señalado, las intervenciones que actúan sobre la demanda así como las de formación –en los que el objetivo de generar empleo no está presente–, en tanto puedan transferir ingresos –al menos temporalmente– y/o elevar las posibilidades de acceso a ocupaciones formales a personas claramente con desventajas, tendrán un impacto distributivo que cabría destacar, a la vez que generarían un aumento de la productividad laboral. En suma, es un impacto positivo tanto en la equidad como en la eficiencia.

Lo anterior puede dar lugar a una discusión, que está más allá de los alcances de este trabajo, que refiere a las posibilidades de recurrir a transferencias de ingresos no ligadas a al empleo o la formación, y que resulten complementarias o alternativamente a las estrategias aquí descriptas. No se está haciendo alusión a la idea de ingreso universal, ciudadano o similares, los que pretender dar respuesta a preocupaciones que trasciende a las dificultades analizadas en este documento. Estas propuestas, incluso, se han planteado en el mundo desarrollado. Se está haciendo referencia a los programas de transferencias que podrían ser relevantes para la temática abordada en tanto se destinan a hogares que no cuentan con al menos un miembro que trabaje en el sector formal (y, por tanto, sin cobertura de la seguridad social). Las experiencias en la región son las de Argentina y Uruguay, que cuentan con programas que extiende la asignación familiar del régimen contributivo, a los hogares sin empleados formales y con presencia de menores, al menos con un ingreso familiar máximo.<sup>21</sup> Más generalmente, las transferencias condicionadas –más extendidos en la región–<sup>22</sup> también podrían contemplarse como alternativas en tanto benefician a hogares en los que no hay trabajadores formales. Estos dispositivos no buscan estrictamente atender las situaciones planteadas en este documento, ya que están destinados a los hogares, y no a los individuos, aunque atienden la situación de bajos ingresos en la que ellos viven.

Pasar, en cambio, a transferencias a personas que no cuentan con un empleo formal enfrenta conocidos problemas en términos de incentivos, más allá de las dificultades de orden presupuestario que supondría.

<sup>21</sup> Estas contemplan condicionamientos ligados a la asistencia escolar y a controles sanitarios de los niños, cuestión sobre la que también hay un debate.

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, Cecchini y Madariaga (2011)



Pero aún en estos casos, resulta importante considerar que aquellas deberían ser, en todo caso, complementarias a programas como los descritos más arriba, en tanto el apoyo—a través de diferentes mecanismos— a la inserción laboral de calidad de los desocupados e informales, es un objetivo que no cabría resignar.

## **B. Acciones de Formación Profesional y Capacitación**

Esta sección se ocupa de revisar las acciones llevadas a cabo por los países en lo atinente a la Formación Profesional y Capacitación (FPC). Aunque podría parecer que esto se refiere sólo a los cursos, abarca, como se adelantó en la sección II.2, un conjunto más amplio de aspectos que tienen impacto sobre los grupos que interesan al presente trabajo: jóvenes vulnerables y mujeres de todas las edades, de bajo nivel educativo o con poca o nula experiencia en el mercado de trabajo. Tal conjunto está compuesto además de los cursos de FPC, de la certificación de competencias laborales y del fortalecimiento de las instituciones formadoras.

Es un rasgo común en los países de América Latina que las acciones se desenvuelven a partir del marco conceptual de la Formación por Competencias o Enfoque de las Competencias (EC), para resumir. Tal enfoque trabaja con la posibilidad de integrar diversos saberes y recursos cognitivos ante una situación o problema específico. Así, una persona debe ser capaz de resolver problemas complejos y abiertos, en distintos escenarios y momentos. La persona entrenada en este enfoque toma decisiones en torno a posibles cursos de acción, y lo hace reflexivamente. Si bien se trata de un enfoque orientador para el armado de cajas curriculares diversas, se considera especialmente apropiado en los cursos que tienen como objetivo principal la acción sobre el objeto de trabajo.

Otro tema común en los países de la región es que se encuentran en ellos programas orientados al reconocimiento y certificación de las competencias laborales. Esto no es un detalle menor, y resulta particularmente importante porque se está interesado aquí en rescatar aquellas prácticas que tengan como foco mujeres con bajo nivel educativo y sin experiencia en el mercado laboral. En estos casos, como se analizará en breve, un organismo la certifica, habilitándola para llevar a cabo una determinada tarea independientemente de cómo haya adquirido la cualificación que le permite hacerlo.

Un tercer aspecto a tener en cuenta son los esfuerzos que llevan adelante algunos países para el fortalecimiento de las instituciones dedicadas a la FPC.

### **1. Programas de FPC**

Los programas de FPC tienen como objetivo la capacitación permanente y adecuada a los requerimientos del mundo del trabajo. Casi todos los países de la región tienen programas orientados a la capacitación de la población y casi todos ellos a la formación en oficios. Es decir, no requieren un nivel alto de estudios formales, lo que los convierte en acciones orientadas a la población tanto de jóvenes vulnerables como a los que no han tenido inserción en el mercado de trabajo, como lo que le ocurre a una buena parte de la población femenina.

En la Argentina las acciones que tienen que ver con la FPC son desplegadas principalmente por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). Se trata básicamente de cursos de oficios que intentan articular la demanda de los sectores productivos con las necesidades de formación de los trabajadores ocupados y desocupados. Las instituciones que ofrecen esta formación se denominan Centros de FPC y trabajan en conjunto con el MTESS a través de la Red de Oficinas de Empleo (OE) y las Gerencias de Empleo (GECAL). Los cursos que impulsa el MTESS están particularmente orientados a los grupos menos favorecidos y el desarrollo de la competitividad de los sectores productivos. Desde esta perspectiva están apuntando a la inclusión social de los grupos vulnerables y al apuntalamiento de empresas con el fin de aumentar la eficiencia y la competitividad.

En este país se encuentra en marcha el programa Entrenamiento para el Trabajo (EPT), que brinda un incentivo económico para formar aprendices en empresas. Si bien no es un programa con foco en jóvenes y/o mujeres de bajo nivel educativo, incluye a los jóvenes entre sus posibles beneficiarios y cumple con las características típicas de un curso de FPC como los descriptos en la sección II.2: un proceso de aprendizaje teórico-práctico en un puesto de trabajo específico en una empresa que incluye formación y la asignación de un tutor para enriquecer las destrezas y habilidades de los desocupados. Los beneficiarios reciben una ayuda económica de \$3120 mensual (casi un 40% del valor del salario mínimo) que abona el Ministerio de Trabajo conjuntamente con la empresa, dependiendo de su tamaño. Si bien durante el desarrollo del proyecto no se establece una relación laboral entre la empresa y el beneficiario la probabilidad de acceder a un puesto rentado aumenta debido al entrenamiento recibido. Un problema a mencionar es que el programa no está abierto a todos los desocupados, sino sólo a aquellos que participan en los siguientes programas estatales: Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Seguro de Capacitación y Empleo, Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), Seguro por Desempleo, Egresados de cursos de Formación Profesional apoyados por el MTESS. La probabilidad de que un joven que provenga de sectores vulnerables y de mujeres con bajo nivel educativo de estar en algunos de esos programas no es elevada, por lo que no está muy claro el impacto que el mismo tendría sobre la población foco del presente documento.

El programa Empleo Joven de la Argentina promueve, como había sido mencionado en la sección anterior, una serie de acciones de capacitación orientadas a la población entre 18 y 24 años de edad. La capacitación incluye cursos de orientación para la búsqueda de un empleo, aprendizaje de oficios, formas de prevenir y cuidar la salud en el trabajo, uso de computadoras. Además, promueve la finalización de estudios primarios o secundarios y la generación de emprendimientos productivos. Dado que este programa prevé acciones para fortalecer las competencias comunicacionales de los jóvenes, está contribuyendo al desarrollo de las habilidades denominadas “blandas” que, como se vio en la sección II.2, son requeridas por las firmas que operan actualmente en la región. Si bien este programa no contempla el estrato socioeconómico de origen de los jóvenes, está tácitamente orientado a los grupos vulnerables, dado que, por ejemplo, ofrece facilidades para la terminalidad educativa a la población que en términos teóricos debería ya haber culminado cualquiera de estos dos niveles.

En Colombia, el Grupo de Gestión de la Política de Formación para el Trabajo tiene como principal objetivo dirigir e implementar políticas orientadas al desarrollo de las capacidades humanas, a la calidad y la cobertura de la formación. También se ocupa de la certificación de competencias laborales y de la formación dentro de las empresas, siempre en colaboración con el sector productivo y otras entidades competentes. Entre las tareas concretas del Grupo están el fomento de la calidad y la cobertura de instituciones y los programas de formación para el trabajo, la gestión de la certificación de las competencias laborales, su reconocimiento y validez internacional, el planteamiento de políticas de desarrollo del talento humano y de aprendizaje permanente, el monitoreo de nuevas ocupaciones y cualificaciones, según la demanda de los empleadores, y la elaboración de los lineamientos sobre la Clasificación Nacional de Ocupaciones. Un aspecto que incumbe al *Grupo* y que tiene especial importancia para el tema abordado aquí, es el diseño y la promoción de programas especiales de formación para grupos vulnerables, el fomento de la formación en la empresa, por medio de las Unidades Vocacionales de Aprendizaje, la regulación y supervisión de los contratos de aprendizaje, la gestión de programas específicos de empleo.

Uno de los programas más exitosos de Colombia es *Talentos para el Empleo* que busca fortalecer las habilidades de las personas, brindar herramientas para facilitar la inserción al mercado laboral, mejorar el desempeño en los puestos de trabajo y promover la generación de ingreso en los hogares. En la tercera convocatoria de este programa se otorgaron más de ocho mil becas a postulantes que provienen de diferentes zonas del país. El financiamiento del programa proviene del Fondo en Administración para el Fomento de Formación para el Trabajo, e incluye el pago de la matrícula y el sostenimiento del beneficiario mientras dura la actividad de capacitación. El requisito básico que deben cumplir los aspirantes es estar registrados en el sistema de información que opera en las agencias de colocación y gestión de empleo. Este requisito, a la vez que permite canalizar las

necesidades de los buscadores de empleo, es un registro que permite monitorear el nivel y la estructura de la oferta laboral.

Si bien la no hay una mención explícita a los grupos hacia los cuales está dirigido el programa, sus características distintivas sugieren que atiende a una población vulnerable, principalmente jóvenes. Los cursos que imparte el Programa Talentos son por lo general cortos (una duración aproximada promedio de 2,5 meses) y se concentran en saberes tales como manejo de computadoras, competencias para las Tecnologías de la Información y la Comunicación, Finanzas Personales, fortalecimiento de competencias en lectoescritura y cálculo, y un componente transversal de competencias y/o habilidades socioemocionales (competencias blandas). Dado lo visto en la sección II.2., éstas tienen especial importancia en el momento por el que atraviesan hoy los mercados de trabajo de la región.

Otro programa gerenciado por el Ministerio de Trabajo colombiano es 40 mil Primeros Empleos, especialmente dirigido a jóvenes. Si bien tampoco se encontraron para este programa menciones al nivel educativo requerido para aplicar al programa, se especifica claramente que se trata de empleos para jóvenes sin experiencia laboral. No obstante, cabe acotar que dada la realidad de la población femenina adulta de bajo nivel educativo de América Latina (analizada en detalle en la sección I.1), hay un grupo importante de mujeres sin experiencia previa en el mercado laboral que podrían ser incluidas dentro de la población foco del programa.

En Chile el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) ofrece a la población diversas alternativas de FPC. Por ejemplo, el programa Capacitación en Oficios que tiene por objeto mejorar la empleabilidad de hombres y mujeres vulnerables, entre 16 y 65 años, lo hace a través de un esquema de capacitación integral brindado por Entidades Formadoras, especializadas en la formación en oficios. El programa está orientado específicamente a aquéllos que se encuentran en el 60% de la población más vulnerable, y que no han completado estudios formales superiores.

Chile tiene además varios programas específicos dirigidos a jóvenes vulnerables. En la sección anterior había sido mencionado, el programa +Capaz orientado a la población entre 18 y 29 años de edad perteneciente al 60% más vulnerable, y que, además, cuentan con nula o escasa participación laboral. También puede hacerse referencia a, Aprendices, basado en una formación dual, donde un joven entre 15 y 24 años de edad, es formado a través de componentes teóricos y prácticos (formación en la empresa). Este programa tiene el doble objetivo de generar empleabilidad al aprendiz y aumentar la productividad de la empresa y/o sector productivo en el que trabaja el capacitando, a través del desarrollo de competencias que le permitan a la persona llevar a cabo una ocupación específica. La empresa en la que se desarrollen las prácticas debe contar con un instructor y con un organismo técnico de capacitación. El beneficiario de la capacitación debe estar vinculado a la con un contrato de aprendizaje y una remuneración no menor al salario mínimo mensual.

El Salvador cuenta también con un conjunto importante de programas que están muy focalizados: dirigidos especialmente a la población entre 16 y 25 años de edad, desempleados y con predisposición a formarse para su primer empleo. La formación abarca distintas áreas, que van desde la administración, electricidad, turismo, hasta la mecánica automotriz e industrial. Los programas de formación son ejecutados por centros de formación autorizados e instructores contratados por Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP). Las capacitaciones no tienen ningún costo monetario para los participantes en los distintos programas.

El INSAFORP también ofrece programas de FPC dirigidos específicamente a mujeres y población en condiciones de vulnerabilidad. La población en condiciones de vulnerabilidad se refiere a grupos de beneficiarios con algunas de las siguientes características: desempleados y subempleados, mujeres jefas de hogar, madres solteras, trabajadores de microempresas, estudiantes activos con necesidades de formación para la inserción laboral o autoempleo. Los programas cubren una oferta amplia de cursos técnicos y ocupacionales, agrupados en las siguientes áreas diversas áreas de capacitación. Las capacitaciones se imparten de acuerdo a las necesidades de la población, en cursos de duración variada y con horarios flexibles, a efecto de que los participantes cuenten con mayores

opciones de capacitación. En este caso tampoco tienen costo monetario para los participantes. Entre los programas que forman parte de la oferta se encuentran Empresa Centro y Alianzas Estratégicas.

El Salvador tiene una larga trayectoria en lo atinente a cursos de FPC. Así, por ejemplo, el INSAFORP desarrolla desde 1996 el Programa de Formación Inicial en la modalidad Empresa - Centro; adaptada del Sistema Dual alemán, en el cual el aprendizaje es una de las modalidades de formación profesional. Para cada una de las capacitaciones dadas se conforma una Comisión Técnica Asesora, quienes participan en todo el proceso que supone la FPC: desde la identificación de las necesidades de capacitación, la definición de perfiles ocupacionales, la elaboración de diseños curriculares, hasta el asesoramiento a las acciones de formación para los sectores específicos a los que va dirigida la capacitación.

En México está vigente el Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias (PROFORHCOM), que busca desplegar parte de las estrategias planteadas para la mejora de la educación. Si bien este programa apunta a cerrar la brecha entre las habilidades que se adquieren en las escuelas y las que requiere el mercado de trabajo, está orientado a la educación formal de duración clásica: 5 años, y apoya principalmente a la Educación Media Superior (EMS), en el ámbito de los subsistemas técnicos de este nivel educativo. Se menciona aquí dado que su objetivo principal es contribuir a mejorar la empleabilidad de los egresados de la educación media superior técnico, la formación profesional y la capacitación para el trabajo.

Uno de los programas más exitosos en Paraguay es el denominado SAPE'A (que significa "abrir los ojos" en guaraní) que tiene por el objetivo expreso mejorar las condiciones sociales y económicas de 8.000 adolescentes y jóvenes de entre 15 y 24 años en Paraguay. La capacitación impartida por el programa aborda temas diversos que van desde la elaboración de hojas de vida, el desarrollo de habilidades blandas y otros saberes (operación de tractores, manicura, etc.). Una vez terminadas las formaciones, los jóvenes pueden elegir entre practicar lo aprendido en una pasantía laboral, a través de convenios con empresas locales, o emprender su propio negocio. Las empresas, si están satisfechas con el trabajo de los jóvenes, les ofrecerán un contrato laboral de un año. Por el lado de los jóvenes emprendedores, se financian alrededor de 200 planes de negocios.

En Uruguay los programas de capacitación son desarrollados por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). Las acciones del INEFOP están orientadas a resolver problemas de empleo de distintos grupos de población entre los que se encuentran los jóvenes que no concluyeron estudios secundarios y las mujeres de bajo nivel educativo.

Los principales programas referidos específicamente a estos grupos son cuatro: PROJOVEN, PROIMUJER, Yo Estudio y Trabajo y Uruguay Estudia. El primero apunta específicamente a la formación e inserción laboral de jóvenes con dificultades para obtener un empleo. Como otros programas de FPC (ver sección II.2), vincula las acciones de capacitación con las necesidades y oportunidades identificadas en los sectores productivos del país. Tiene por objetivo el apoyo a los jóvenes de los sectores de menores ingresos para que puedan mejorar sus posibilidades de inclusión social mediante procesos de capacitación efectivamente articulados con el mercado de trabajo y a través de dos vías: la inserción laboral y la reinserción o continuidad educativa. La población foco está compuesta por jóvenes de ambos sexos, entre 15 y 29 años. El programa cuenta con una serie de modalidades que incluyen adolescentes, trabajadores del sector rural, capacitación a distancia, manejo de las tecnologías de la información y comunicación, orientación laboral, entre otras. También contempla el fortalecimiento de habilidades blandas a través de los talleres de orientación laboral y social que prepara a los jóvenes para comprender las lógicas, códigos y requerimientos del mundo del trabajo, así como un componente de acompañamiento posterior a la finalización de la capacitación. El Programa cubre todos los gastos de la capacitación, otorgando además un viático para transporte que permita acceder y mantenerse en la experiencia.

El programa PROIMUJER está dirigido específicamente a mujeres residentes en áreas urbanas o rurales desocupadas o buscando empleo por primera vez, o que se encuentran en cualquiera de las situaciones de empleo con restricciones, independientemente de la edad que tengan sus

beneficiarias. Al igual que PROJOVEN, el programa contempla varias modalidades en función de la edad, situación ocupacional, del tipo de inserción en el mercado laboral, nivel de instrucción, de la posición que ocupa la mujer en el hogar, y de la cantidad de niños a cargo.

Los otros dos programas vigentes en Uruguay, Yo estudio y trabajo, y Uruguay estudia, están orientado a reducir la tasa de desempleo de los jóvenes y la desvinculación de los mismos del sistema educativo. El segundo contiene acciones programáticas orientadas por cuatro ejes o componentes de trabajo: 1) formación y capacitación; 2) becas para estudio; 3) pasantías laborales; 4) crédito y orientación en el momento de finalización de los cursos. Este último componente va de la mano con las acciones iniciadas en muchos países de la región con el propósito de promover proyectos para jóvenes emprendedores. Ninguno de estos dos programas pone el acento en el género de los beneficiarios.

Uno de los programas más importantes de Perú, específicamente orientado a jóvenes es *Jóvenes Productivos*, que depende del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y que tiene como misión facilitar el acceso de los jóvenes al mercado laboral formal a través de capacitación laboral, asistencia técnica para el emprendimiento e intermediación laboral. El programa apoya las actividades relacionadas con el emprendimiento juvenil, y desarrolla capacidades para la generación de negocios tanto en zonas urbanas como rurales.

En relación con esto último, el programa adquiere interés dado que pueden participar en él jóvenes de 15 a 29 años de edad, con prioridad a aquellos que se encuentren en condición de desempleados y en situación pobreza y pobreza extrema. Además, si bien las acciones tienen cobertura nacional, contiene un criterio de focalización regional, dado que reconoce explícitamente la necesidad de orientar su acción dando prioridad a los distritos más pobres del país.

Otro programa importante de Perú, dados los intereses de este documento, es Trabaja Perú el que si bien tiene como objetivo puntual –tal como se señaló en la sección anterior– generar empleo temporal, promover el empleo sostenido y de calidad en la población desempleada y subempleada que se encuentran en el país, está explícitamente dirigido a personas en situación de pobreza y extrema pobreza, y zonas urbanas y rurales. Allí también se señalaba que los grupos de interés del programa tienen una ponderación numérica específica. Así los postulantes que sean “padres” o “madres” (al menos un hijo) tienen una ponderación del 50% y la condición de joven (18-29 años de edad), con un peso del 30%. El primero incluye mujeres de bajo nivel educativo. Estos porcentajes son cupos de participación en el programa, pero reflejan las prioridades del mismo. Si bien las ponderaciones aluden a los cupos hay además un orden de prioridad, el que está encabezado por personas con capacidades diferentes, y las condiciones de padre o madre y la de joven, ocupan el 3° y 4° lugar, respectivamente.

En la FPC peruana tiene mucho que ver la Sociedad Nacional de Industrias (SENATI). Los objetivos son, como en los casos más generales, desarrollar las aptitudes humanas desde el enfoque de las capacidades, nada más que en este caso están orientadas específicamente para el desempeño satisfactorio de las ocupaciones profesionales de la actividad industrial manufacturera y de las labores de instalación, reparación y mantenimiento. Desde su origen, el SENATI fue concebido para superar la desvinculación existente entre la educación técnica tradicional y los requerimientos de calificación de la realidad productiva, principalmente manufacturera. Por eso, los empleadores tienen participación directa en la definición de lineamientos de políticas, objetivos, estrategias, contenidos, medios y recursos del SENATI. En Perú también funciona la Dirección General de Formación Profesional y Capacitación Laboral, que conduce las políticas a nivel nacional, que emite y aprueba los lineamientos técnicos en todo lo que tiene que ver con la FPC.

## 2. Reconocimiento y certificación de competencias laborales

Desde 2004, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) viene recomendando a sus países miembros implementar un mecanismo de evaluación, certificación y reconocimiento de las aptitudes profesionales, independientemente de que se hubiesen adquirido de manera formal o no formal y el reconocimiento de aprendizajes previos. Es el denominado reconocimiento y certificación de

competencias laborales (en adelante “certificación” para abreviar), una acción concreta de política pública que está vigente en muchos países de la región.

Una de las fortalezas de la certificación es su contribución a la reducción de asimetrías de información, una falla muy común en los mercados de trabajo. Un certificado informa al mercado de trabajo que el trabajador cuenta con las condiciones que ese mismo mercado exige. Además, permite orientar las decisiones de política pública y facilitar el desarrollo de las personas en un ámbito ocupacional específico.

Desde la perspectiva de los trabajadores, también tiene fortalezas claras: hace visible las competencias laborales, mejora las condiciones de empleabilidad, promueve la movilidad laboral ascendente, genera reconocimiento y satisfacción personal por la posesión de saberes que circulan fuera de la educación formal, profesionaliza un grupo de ocupaciones regularmente no visibles, y orienta adecuadamente una trayectoria formativa o de desarrollo de carrera.

Si se analiza la certificación desde la perspectiva de los empleadores también aparecen claras ventajas, dado que permite a las firmas contar con trabajadores más calificados, mejorar su productividad y competitividad, disponer de un mecanismo para conocer y detectar brechas de formación en los trabajadores de su empresa, valorizar la inversión que realiza en FPC, mejorar la gestión de recursos humanos, el clima laboral y la retención.

Por último, las ventajas desde la perspectiva del Estado son evidentes: permite reconocer a través de un mecanismo validado las competencias laborales de los trabajadores con independencia de cómo fueron adquiridas, contribuyendo a la equidad y al fortalecimiento de las políticas de educación y empleo. También le permite al Estado contar con información generada y validada por las empresas para orientar la oferta de FPC, acercar e integrar esa oferta a un verdadero sistema de competencias laborales y a las necesidades del mercado del trabajo, mejorar la calidad, pertinencia y flexibilidad en la oferta de los programas de desarrollo de las personas que trabajan, reducir asimetrías de información que impactan en movilidad laboral y empleabilidad de las personas.

Como se advirtió al principio de esta sección, este tipo de acción es altamente favorable a las mujeres de bajo nivel educativo que tuvieron poca o ninguna participación en el mercado laboral o en actividades remuneradas. Por lo general, esta certificación es realizada por un organismo diferente al Estado y a la firma, lo que le proporciona objetividad al reconocimiento de lo que una persona es competente para desempeñar una función determinada en conformidad a una norma de competencia laboral.

Hay en todo esto un proceso formativo de la competencia laboral en cuestión. La característica específica es que los diseños curriculares y los materiales didácticos que se proporcionan a los participantes se desarrollan a partir de las normas de competencia laboral, las que a su vez surgen del diálogo entre sindicatos, cámaras empresariales de las diversas ramas de actividad.

El trabajo de elaboración es orientado por una unidad técnica de certificación de competencias que brinda asesoramiento a los actores de la producción y el trabajo en el diseño de normas, instrumentos y procedimientos para los procesos de normalización y la certificación de competencias laborales, logrando de este modo un estándar de calidad. Como resultado final se elabora para cada ocupación una norma que establece cuáles son las competencias y conocimientos que un trabajador debe cumplir para certificar su trabajo. Dado que los diseños curriculares están basados en las normas de competencia, garantizan la calidad de la formación profesional y la pertinencia de los contenidos de cada curso.

Una experiencia interesante en la Argentina, es la puesta en marcha del Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción, que es el organismo encargado de certificar las competencias en las ocupaciones de esa rama de actividad y de organizar los cursos y todo lo que tenga que ver con la FPC del sector. El IERIC, es el único organismo con capacidades indelegables y expresas de emitir juicio sobre las competencias laborales de los trabajadores de la construcción. El Instituto, que es reconocido como ente certificador por los

organismos públicos competentes, ha desarrollado un mecanismo de evaluación y certificación abierto a todos los trabajadores y empresas de la industria.

El organismo encargado de la certificación de competencias en Brasil es el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), cuyos objetivos son la certificación profesional entendida como el proceso de reconocimiento formal de las competencias que tiene el trabajador, independientemente de la forma como fueron adquiridas. Es la comprobación de que posee la cualificación necesaria para el ejercicio profesional en determinado campo de actividad. Esto implica entre muchos otros temas que el SENAI adhiere al denominado enfoque de las competencias.

Por otra parte, el SENAI tiene una fuerte vinculación con los actores del mercado de trabajo, y aplica las más avanzadas concepciones en educación profesional, las que se adecuan a las necesidades de las formas, de los trabajadores y del Estado. El punto de partida metodológico es la descripción de perfiles profesionales en diversas áreas de la industria. Estos perfiles son elaborados con la participación de representantes de empresas y de asalariados, sindicatos, del medio académico y de organismos gubernamentales. Todo ello propende a lograr que los perfiles reflejen demandas actuales y tendencias del mundo del trabajo y que posibiliten la elaboración de diseños curriculares actualizados.

En Uruguay está el ya mencionado INEFOP, creado por Ley N° 18.406 del 24 de octubre de 2008 como una persona pública no estatal, integrada en forma tripartita y que tiene como principal cometido ejecutar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores y trabajadoras del Uruguay.

Las actividades del INEFOP tienen como destinatarios a los trabajadores en actividad, a los trabajadores que están siendo beneficiados con el seguro de desempleo, a los desocupados no amparados por dicho seguro, a los pequeños empresarios y emprendedores, a las mujeres, a los jóvenes, a las personas con discapacidad, a los trabajadores rurales y a otros colectivos vulnerables o para quienes resulta difícil la inserción laboral.

En Chile existe el llamado Proceso de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (EycCL), el que está encargado de reconocer formalmente las competencias laborales de las personas según el parámetro internacional de lo que se entiende por competencia, es decir con independencia de como esas competencias laborales fueron adquiridas, ya sea a través de la experiencia en un oficio o de una actividad específica de capacitación.

En un sitio web diseñado ad-hoc se encuentra el Catálogo de Competencias Laborales Acreditados es un registro público que integra el almacenamiento organizado y oficial de los datos de cada uno de los perfiles ocupacionales acreditados. El perfil ocupacional es la descripción de los conocimientos, las habilidades y aptitudes que una persona debe tener para desempeñarse en distintas situaciones de trabajo en un puesto determinado.

El sistema de certificación de competencias chileno está organizado a través del programa ChileValora, que tiene como una de sus funciones el acreditar los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales son entidades acreditadas. Estos centros tienen la responsabilidad de evaluar competencias laborales de personas que lo soliciten, y otorgar las certificaciones de acuerdo al catálogo de competencias que administra el mismo ChileValora. A su vez, en esos centros, los trabajadores son evaluados considerando sus conocimientos, habilidades y destrezas, directamente en su puesto de trabajo y presentando evidencias de habilidades específicas.

La certificación, que, como se aclaró al principio, implica el proceso de evaluación y de certificación, tiene un costo para la firma el que es determinado por cada Centro de manera independiente. Las empresas cuentan con la posibilidad de financiar dicho costo a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), que otorga diversos beneficios tales franquicias tributarias o subsidios específicos orientados a la certificación, para promover la formación profesional y la capacitación laboral.

Un aspecto a destacar dado el perfil de las personas a las cuales va dirigida la política, es la simplicidad del proceso de certificación. Una persona puede acceder a la certificación verificando primero que el perfil ocupacional de su interés esté acreditado<sup>23</sup>. Luego debe localizar un Centro de Evaluación y Certificación acreditado por ChileValora para desarrollar dichos procesos. Debe tenerse presente que estas entidades forman parte de un Registro Público de Centros Acreditados. Además, ChileValora cuenta con un área de Relaciones Institucionales que puede guiar su solicitud, juntando la demanda por Certificación con la oferta de mecanismos de financiamiento, políticas públicas, etc.

En Colombia, la evaluación de las competencias laborales está a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Como en otros países de la región, el SENA entiende por certificación de competencias laborales al proceso mediante el cual un evaluador recoge evidencias de desempeño, producto y conocimiento de una persona con el fin de determinar el nivel básico, intermedio o avanzado de la competencia para desempeñar una función productiva, centrándose en el desempeño real de las personas y con base en un referente que es la Norma de Competencia Laboral.

Para acceder al servicio de evaluación y certificación de Competencias Laborales en el SENA los interesados deben acercarse a uno de los centros habilitados por el Ministerio de Trabajo, donde se le proporcionan detalles del proceso. La participación en el proceso de certificación de competencias laborales es totalmente gratuita en Colombia.

El SENA cuenta con un amplio portafolio de perfiles laborales a los que la población puede acceder. Entre tales perfiles se destacan los relacionados con áreas tales como diseño, confección y moda, construcción en la edificación e infraestructura, transporte, minería, servicios a la salud, procesamiento de alimentos, telecomunicaciones y artesanías, entre otras. Durante el año 2015, alrededor de 110 mil personas obtuvieron su Certificación de Competencias Laborales en diferentes áreas.

En la experiencia peruana se destaca el Programa *Impulsa Perú*, que brinda la oportunidad de certificar los siguientes perfiles ocupacionales: Carpintero Industrial de Madera, Cocinero, Evaluador Fitosanitario, Mozo, Operario de Limpieza, entre otros. En este caso, el participante recibe una orientación general del proceso de evaluación de competencias laborales por parte del Evaluador de Competencias de un Centro de Certificación habilitado.

El evaluador constata la experiencia laboral del participante y determina en que función o unidad de competencia se podrá evaluar. Luego, el participante pasa por una evaluación de conocimientos y una evaluación de desempeño. Al concluir la evaluación, el Evaluador informa al trabajador aspectos generales que ha observado y los plasma como fortalezas y recomendaciones para su mejor desempeño. Ello se plasma en un documento denominado Plan de Empleabilidad. Culminado el proceso, el Centro de Certificación informa el momento de entrega de los resultados de la evaluación en la que ha participado.

También se destaca la tarea desarrollada por el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO), una entidad que tiene como finalidad la formación de los trabajadores del sector construcción, la educación superior no universitaria, el desarrollo de investigaciones vinculadas a la vivienda y la edificación, como así también a la propuesta de normas técnicas de aplicación nacional. Este es el organismo encargado de certificar competencias en esa área. El SENCICO cuenta actualmente con 11 sedes zonales, 6 escuelas superiores, y 9 laboratorios de ensayo de materiales a nivel nacional.

Hay otras experiencias en la región que no fueron detalladas aquí, pero que siguen en lo general, las líneas desarrolladas aquí con los casos nacionales analizados. Así, por ejemplo, está el Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) en República Dominicana, el Instituto

---

<sup>23</sup> Para realizar esto, el individuo debe consultar el Catálogo de Competencias Laborales de ChileValora que figura en el sitio web de la organización.



Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) en El Salvador, Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTCAP) en Guatemala, el Instituto Nacional tecnológico (INTATAEC) en Nicaragua, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) en Panamá, entre otros.

### 3. Otras acciones

Una línea de acción de política pública que suele seguirse en algunos países es el fortalecimiento de las instituciones formadoras. Este es el precisamente el caso de la Argentina, donde se ha generado un listado de instituciones inscriptas, que pasan a formar parte de la Red de Formación Continua (RFC). Durante el período 2009-2016, se han detectado 31 instituciones inscriptas.

Hay un registro en Internet con las instituciones de formación continua reconocidas: El Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo (REGICE) focaliza su accionar en las Instituciones de Formación Profesional y en los Organismos de Certificación Sectorial. Su objetivo es organizar, registrar y brindar información actualizada, de carácter cualitativo y cuantitativo, respecto de las instituciones de formación que participan de los programas y proyectos de formación profesional de la Secretaría de Empleo, y las normas de competencia laboral.

En la Argentina se ha lanzado un programa de créditos para la Formación Profesional, un incentivo orientado a empresas y cooperativas de trabajo que generen propuestas de formación para los trabajadores. El programa tiene como objetivo principal fortalecer las competencias laborales de los trabajadores ocupados y de aquellos desocupados que podrían incorporarse en empresas y cooperativas de trabajo. Promueve también, el fortalecimiento de instituciones de formación dedicadas a formar a dichos trabajadores, la certificación de calidad de procesos y productos y la mejora de las condiciones de higiene y seguridad de los ambientes de trabajo. No hay mención explícita de la condición de vulnerabilidad de los jóvenes beneficiarios ni tampoco de mujeres con bajo nivel educativo.

Dentro de este programa, el MTESS ofrece a todas aquellas empresas o cooperativas de trabajo que al finalizar las acciones formativas deseen incorporar los trabajadores a su nómina de personal o asociados, accederán a un incremento en el certificado de crédito fiscal. Hay un tratamiento especial para las personas con capacidades diferentes, de manera tal que al aumento en el certificado de crédito fiscal se le adicionará un 5% por cada incorporación con un máximo del 25%. Una condicionalidad de este tipo podría ser usada si se desea promover el empleo de jóvenes provenientes de hogares con bajos ingresos o mujeres con bajo nivel educativo.

En Chile un programa muy difundido es Impulsa Personas, que consiste en un conjunto de oportunidades que ofrece el SENCE con el objetivo de contribuir al aumento de la productividad de los trabajadores y empresas, mediante un incentivo tributario entregado por el Estado a las firmas. El incentivo está orientado a financiar la capacitación y/o la evaluación y certificación de competencias laborales de mujeres y hombres mayores de 15 años, sean trabajadores o personas que no se encuentren vinculadas a la empresa. Para acceder a este beneficio, las firmas deben cumplir una serie de requisitos que marca la Ley sobre Impuesto a la Renta y tener las cotizaciones previsionales de sus trabajadores pagadas. Es decir que el programa no solamente apunta a mejorar la productividad sino también la formalidad de las actividades económicas.

El establecimiento de normas de competencia laboral impacta claramente en la eficiencia de los programas de FPC. Los programas de formación profesional y capacitación serán más eficaces cuanto mayor sea su capacidad de adecuar la oferta de capacitación a la demanda del sistema productivo. Es precisamente en ese punto en el que aparece la importancia de la elaboración de las normas de competencia laboral, internacionalmente reconocidas.

El Programa de Certificación de Competencias Laborales puesto en marcha en la Argentina, es señalado como uno de los ejemplos más destacados en este sentido. Dicho programa ha logrado articular el consenso de los actores de diversos sectores del sistema productivo, los que conjuntamente

con las autoridades del sector público, generaron normas de competencia laboral para casi una centena de roles ocupacionales. Un importante efecto de este trabajo fue su contribución a la elaboración de diseños curriculares que surgen de las demandas propias del sistema productivo.

También existe en la Argentina el denominado Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo, organismo del Estado cuyo objetivo es organizar, registrar y brindar información actualizada, de carácter cualitativo y cuantitativo, respecto de las instituciones de formación que participan de los programas y proyectos de formación profesional de la Secretaría de Empleo. También tiene como misión elaborar las normas de competencia laboral, de certificar la calidad de los programas de FPC.

#### **4. Consideraciones de cierre**

Las acciones orientadas a la formación profesional y la capacitación laboral son, en América Latina, muchas y no tan variadas. Todas comparten algunas características básicas, como, por ejemplo, el estar todas ellas basadas en el enfoque de las competencias; esto es, en el “aprender haciendo”. Por ello, en todos los casos se plantean programas, que, si bien son impulsados por los Estados, involucran actores diversos, tales como firmas, sindicatos, cámaras industriales, sectores y ramas de actividad, representantes de los gobiernos locales y municipales, y, en algunos casos, organismos internacionales. Además, todos los programas que ofrecen los Estados de la región buscan mejorar la empleabilidad de los jóvenes y son menos lo que se focalizan en grupos vulnerables, como jóvenes que abandonaron la escuela media o mujeres con bajo nivel educativo.

Pero de ambos grupos, puede decirse que los programas de capacitación están principalmente dirigidos a jóvenes y muchos de ellos tienen puesto el foco de manera implícita en una juventud que busca salida laboral rápida y con una orientación muy específica en el mercado de trabajo. Las mujeres con bajo nivel educativo son menos tenidas en cuenta por los programas. El caso de El Salvador es una excepción a esta norma, aunque en algunos países se encontraron ofertas dirigidas a jefes de hogar con hijos a cargo. Esta puede ser una situación de género específica, cuando el jefe de hogar es una mujer.

En este sentido se rescatan las acciones orientadas a la certificación de las competencias laborales. Las mujeres de bajo nivel educativo cuentan con escasa o nula participación y experiencia en el mercado de trabajo y entre aquellas que participaron o participan, la característica es la intermitencia: entradas y salidas por diversos motivos, entre ellos las obligaciones familiares y la atención de niños, principalmente. Pero dado que toda persona acumuló a lo largo de su vida algún saber o habilidad específica, los programas de certificación de competencias permiten validar esos saberes y convertirlos en un activo, con valor en el mercado de trabajo. Sería conveniente en este sentido quizá, focalizar más aún estos programas orientados a este grupo vulnerable que no se menciona de manera explícita en casi ninguno de los muchos programas de FPC vigentes en la región.

## IV. Consideraciones finales

Este documento aborda, por un lado, el análisis de los desafíos particulares que presentan los jóvenes y las mujeres de bajo nivel educativo para las políticas tendientes a atender la situación de desempleo y a mejorar las posibilidades de su inserción. Por el otro, examina diferentes acciones llevadas a cabo por los estados nacionales en América latina para el logro de estos objetivos

Algunos rasgos de la inserción laboral de estos grupos se presentaron brevemente en la primera sección del documento. Allí se apreció que las tasas de participación económica de las mujeres de América Latina son mucho más bajas que las registradas en los países desarrollados y esto tiene que ver con el reducido nivel educativo de una parte importante de la población femenina de la región. Por su parte, como ocurre en todos los países del mundo, el desempleo juvenil es más alto que el adulto, especialmente entre las mujeres, situación que es particularmente fuerte entre los menos educados. Se destacó que buena parte de estos desempleados abandonaron el sistema educativo formal, provienen de hogares ubicados en la parte inferior de la distribución, y tienen escasas probabilidades de encontrar empleo. Además, aquellos que logran insertarse en el sistema productivo lo hace en puestos con elevada incidencia de la informalidad, entre las que prevalecen las jornadas a tiempo parcial y pertenecen en gran medida a unidades productivas pequeñas. Pero además del tipo de ocupación desarrollada, la condición de joven resulta en salarios entre un 20 y un 30% más bajos que la media, controlados los factores observables que inciden en los salarios. A su vez, las mujeres con bajo nivel educativo están ocupadas en una significativa proporción en tareas de servicio doméstico a los hogares, sector en el cual es muy elevada también la no registración y la informalidad. Asimismo, se mostró que las mujeres reciben remuneraciones entre un 18% y un 20% más bajas que las de los hombres a igualdad de las demás condiciones que impactan sobre los salarios.

Esta frágil inserción laboral de grupos vulnerables como los analizados tienen particulares implicancias en países en desarrollo como los de América Latina. Su estructura ocupacional es un reflejo de una matriz productiva segmentada y con diferencias ostensibles de eficiencia entre sectores o ramas de actividad y entre firmas dentro de un mismo sector. Es probable que en el futuro esta heterogeneidad estructural disminuya por efecto de la generación y la propagación del cambio tecnológico, en la medida en que éste pueda ser incorporado a los procesos y a los productos. Si esto ocurre, la demanda de fuerza de trabajo de calificación media y alta puede llegar a aumentar en los próximos decenios mientras que buena parte de los empleos que hoy desarrollan los jóvenes vulnerables y las mujeres con baja educación, se reducirán marcadamente de la escena productiva y ocupacional. A su vez, el persistente

aumento de la escolarización de la fuerza de trabajo lleva a reducir aún más las posibilidades de alcanzar empleos de calidad por parte de trabajadores de bajo nivel educativo. Estas tendencias llevarían, por lo tanto, a incrementar aún más la segmentación de mercado laboral.

Si se presta atención a los sistemas de protección al desempleo vigentes en América Latina, se concluye que si bien en la casi totalidad de los países los asalariados formales obtienen algún tipo de transferencia de ingresos cuando son despedidos sin justa causa, no ocurre lo mismo con todos aquellos que se desempeñan en el sector informal. La compensación que reciben los trabajadores formales puede asumir formas diversas: indemnización que reciben del empleador, acceso al saldo de una cuenta individual a la que contribuyó el empleador y, en algunos casos, también el mismo asalariado. Si bien este monto puede ser considerado como un apoyo para afrontar un episodio de desempleo, resultan más escasos los típicos seguros que transfieren recursos mientras subsista la condición de desocupación. Pero a pesar de las limitaciones que pudiesen ser marcadas, la protección de los así llamados trabajadores formales está bastante extendida en los países de la región.

No ocurre lo mismo con los grupos vulnerables. Es por ese motivo que los estados de los países de la región han incorporado algunos mecanismos de atención al evento del despido y/o del desempleo orientado a las personas no elegibles para programas contributivos. Se pretende con ello suavizar los niveles de consumo y aumentar las probabilidades de encontrar un puesto de trabajo formal. Precisamente, esto último resulta particularmente relevante para el caso de los jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo. Pero aquí aparece un problema de identificación: las personas que son despedidas de un puesto informal no tienen manera de demostrar que el despido fue sin justa causa, por lo que no rigen los principios que protegen a aquellos que son separados de un puesto formal. Dada esta situación, la atención destinada a este grupo no puede concentrarse exclusivamente en los desocupados, sino que también abarcará a personas empleadas en puestos de muy baja productividad.

Las acciones de intermediación laboral y de capacitación ayudan también a encontrar empleos de calidad. Para los trabajadores formales, estas acciones están mayormente ligadas a los programas de protección al desempleo y se encuentran difundidas en los países de la región. Pero si se las examina con detalle, no deberían porque limitarse a los trabajadores formales y podrían extenderse a todo individuo en búsqueda de una ocupación, lo que se observa en algunos, pero no todos los programas revisados. Sería conveniente por tanto ampliar la consideración de este componente de intermediación laboral en los programas no contributivos de atención al desempleo.

Otro aspecto clave del diseño de las acciones de protección al desempleo es, principalmente para el caso de jóvenes y las mujeres de bajo nivel educativo, la incorporación de actividades de formación. Este componente está dirigido a elevar la empleabilidad de estos grupos en ocupaciones de buena calidad. Pero también puede atender la falta de ingreso (o los ingresos muy bajos) en tanto contemple algún tipo de transferencia durante el desarrollo de la capacitación.

Entre las acciones desplegadas en América Latina destinadas a atender a los desempleados no elegibles para las instituciones contributivas se destacan las de promoción al empleo, que comprenden a aquellas que brindan subsidios a la contratación de trabajadores, las de apoyo al empleo independiente y las de generación directa de empleo público. En todos los casos, ellos pueden estar dirigidas a toda, o parte de la población, sin distinción de género o grupo etario, o bien orientarse –total o parcialmente– a los jóvenes y/o las mujeres. Hay varias experiencias en la región sobre estos programas. De aquellos que subsidian la contratación de trabajadores jóvenes se destacan Subsidio al Empleo Joven en Chile, la Ley de Formalización y Generación de Empleo en Colombia, Promoción del Trabajo Decente Juvenil de Uruguay, el Programa de Inserción Laboral en la Argentina. También se desarrollan algunas acciones en torno al trabajo juvenil independiente, con programas tales como el Apoyo a Emprendimientos Productivos en Uruguay, el Programa Nacional de Emprendedores en México, Argentina Trabaja en la Argentina, el Programa Economía Solidaria em Desemvolvimento, de Brasil. Ellos impulsan las actividades emprendedoras con acciones tales como el acceso al crédito y a la capacitación también.

Varias son también las iniciativas que apuntan a la generación directa de empleo, como los programas Trabaja Perú y PLANE en Bolivia. Forman parte de estas políticas las intervenciones de financiamiento –fundamentalmente del componente de remuneraciones –de emprendimientos de interés comunitario y/o familiar, tales como el Programa de Empleo Temporal Ampliado, de México y en otros implementados en Bolivia, como Empleo Digno e Intensivo De Mano de Obra o el de Empleo Temporario. Esta es también la característica del Programa de Empleo Comunitario de Argentina, o Uruguay Trabaja en Uruguay.

El que los jóvenes que ya no estudian y las mujeres de bajo nivel educativo ocupen puestos que requieren escasa o nula cualificación, presentan un reto importante para los programas de FPC. Es improbable que las firmas puedan recuperar los costos que demanda la FPC, por lo que hay escasos incentivos para que éstas financien esa FPC. Aparece así la importancia del Estado para fomentar y promover este tipo de acciones. No obstante, dada la forma que adquirió la FPC luego de iniciado el presente siglo, no sólo éste es el actor clave, sino que aparecen también la firma y otro de tipo de organizaciones (sindicatos, cooperativas, organizaciones del tercer sector) que juegan un rol determinante en el diseño y la ejecución de dichos programas.

Las acciones llevadas a cabo por los países de la región en FPC incluyen los cursos propiamente dichos y la certificación de competencias laborales. También pueden distinguirse intervenciones orientadas al fortalecimiento de las instituciones formadoras, y el financiamiento de las actividades de formación y capacitación. Se han detectado en la región varios programas de capacitación, dirigidos a jóvenes y muchos de ellos tienen puesto el foco de manera implícita en una juventud que busca salida laboral rápida y con una orientación muy específica en el mercado de trabajo. Se aprecia que existen menos programas dirigidos específicamente a mujeres con bajo nivel educativo. El caso de El Salvador es una excepción a esta norma, aunque en algunos países se encontraron ofertas dirigidas a jefes de hogar con hijos a cargo. Esta puede ser una situación de género específica, cuando el jefe de hogar es una mujer.

En parte por la menor oferta de capacitación dirigidas a mujeres con bajo nivel educativo, así como las particularidades de este grupo es importante destacar la relevancia que para el mismo tiene la certificación de las competencias laborales. Esas mujeres cuentan con escasa o nula experiencia en el mercado de trabajo y entre las que participaron o participan, la característica es la intermitencia: entradas y salidas por diversos motivos como las obligaciones familiares y la atención de niños, principalmente. Pero dado que toda persona acumuló a lo largo de su vida algún saber o habilidad específica, los programas de certificación de competencias permiten validar esos saberes y convertirlos en un activo, con valor en el mercado de trabajo. Sería conveniente en este sentido quizá, focalizar más aún estos programas orientados a este grupo vulnerable que no se menciona de manera explícita en casi ninguno de los muchos programas de FPC vigentes en la región.

## Referencias

- Atucha, A. y Labrunée, M. (2011). “La empleabilidad y los beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo en Mar del Plata” *Trabajo y sociedad*, 15(17), 247-264.
- Beccaria, L. y R. Maurizio (2004). “Inestabilidad laboral en el Gran Buenos Aires” *El Trimestre Económico*, Vol. 71, No. 283(3): 535-573.
- Betcherman, G. (2014), “Labor market regulations. What do we know about their impacts in developing countries?”, *World Bank Policy Research Paper*, N° 6819, Washington.
- Betcherman, G.; Godfrey, M.; Puerto, S.; Rother, F. and Stavreska, A. (2007). A review of interventions to support young workers: Findings of the youth employment inventory. *World Bank Social Protection Discussion Paper* Nro. 0715. Washington D. C.
- Biavaschi, C; Eichhorst, W.; Giulietti, C.; Kendzia, M.; Muravyev, A.; Pieters, J.; Rodríguez-Planas, N.; Schmidl, R.; and Zimmermann, K. (2013). *Youth Unemployment and Vocational Training. Background Paper for the World Development Report*, Washington: World Bank
- Boeri, T. y van Ours, J. (2008). *The Economics of Imperfect Labor Markets*. Princeton University Press, New Jersey.
- Breugel (2014), “Sistemas de protección frente al desempleo: las experiencias de países desarrollados y en transición” Isgut, A. y J. Weller (eds.), *Protección y formación: instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia*, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011). *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Cuaderno de la CEPAL 95*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Cimoli, M. (2005). “Introducción” En Cimoli, M. (Editor). *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago: CEPAL, 5-9.
- de Ibarrola, M. (2016). *Dilemas de futuro para la educación y la formación técnico-profesional en América Latina. Contribución al debate. Tendencias en Foco. RedEtis-IPE-UNESCO*, Nro. 33.
- Eichhorst, W.; Rodríguez-Planas, N.; Schmidl, R; y Zimmermann, K. (2012). *A Roadmap to Vocational Education and Training Systems Around the World*. IZA DP Nro. 7110, Diciembre.
- Fernández Lamarra, N. y Pérez Centeno, C. (2015). “Editorial” *Revista latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, Año 2, Nro. 2: 9-17.
- Grazzi, M. and Pietro, C. (2016) (Editores). *Firm Innovation and Productivity in Latin America and the Caribbean. The Engine of Economic Development*. Inter-American Development Bank, New York.
- Handal, G. (2014) *Transiciones en el mercado de trabajo de las mujeres y hombres jóvenes en El Salvador*. Ginebra: International Labour Organization.

- Heckman, J; Lalonde, R. y Smith, J. (1999). "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs" en Ashenfelter, A. y Card. D. (Ed.). *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam: Elsevier, Volume 3: 1866-2097.
- Holland, M. y Porcile, G. (2005). "Brecha tecnológica y crecimiento en América Latina" En Cimoli, M. (Editor). *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago: CEPAL,40-71.
- Holmlund, B. (2013) "What do labor market institutions do?" Uppsala Center for Labor Studies Working Paper 2013:14
- Farah, I. C Sánchez y F. Wanderley (2009) "Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en el Estado Plurinacional de Bolivia". Santiago de Chile: CEPAL
- Gallart, M. (2006). "Los desafíos de la formación profesional" *Anales de la educación común*, Año 2, Nro. 5: 122 a 127
- Laurino, C. y S. Costábile (2014). "Análisis del diseño y la implementación de la política asistencial en Uruguay a comienzos del siglo XXI". *Documentos de trabajo social: Revista de trabajo y acción social*, (54), 190-210.
- López, N. y Buitrón, V. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. Instituto Internacional de Planeamiento de la educación IPE-Unesco. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, Buenos Aires.
- López, N. (2015). *Las leyes generales de educación en América Latina. El derecho como proyecto político*. IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Maurizio, R. (2016) "Non-standard forms of employment in Latin America: Prevalence, characteristics and impacts on wages", *Conditions of Work and Employment Series*, ILO, vol. 75, pp. 1-70
- Mazorra, X., L., Schachtel y C, Soto (2014) "Jóvenes: estudio sobre los participantes del programa jóvenes con más y mejor trabajo" Presentado a las IX Jornadas de Estudios Sociales de Economía, Buenos Aires
- Moura, P. (2014). *Formación profesional en el cambio de siglo*. OIT-Cintefor, Santiago.
- OCDE/CEPAL/CAF (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*. OECD Publishing, Paris.
- OIT (2015a). *Panorama Laboral 2015*. OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.
- OIT (2015b) *Juventud e informalidad: formalizando la informalidad juvenil Experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe* Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2015, 72 p
- Oyarzún Vargas, G. (2013). "Las demolidoras cifras de la Educación Técnico-Profesional en Chile" Centro de Investigación Periódica (CIPER), Santiago de Chile. Disponible en: <http://ciperchile.cl/2013/10/15/>.
- Rofman, R. y Oliveri, M. (2011). *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores*, Buenos Aires: Banco Mundial.
- Schneider, B. y Karcher, S. (2010). "Complementarities and Continuities in the Political Economy of Labour Markets in Latin America" *Socio-Economic Review* 8(4): 623-651
- Tatsiramos, K. y Ours, J. (2014). "Labor market effects of unemployment insurance design". *Journal of Economic Surveys*, 28(2), 284-311.
- UNESCO (2013). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO), Santiago.
- van Breugel, G. (2016). "Formación profesional y capacitación: revisión de experiencias en países desarrollados" Isgut, A. y Weller, J. (Eds.), *Protección y formación: instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia*, Santiago: CEPAL.
- Velasco, C. (2008). *Tres experiencias exitosas de Chile en la educación técnico- profesional de nivel medio*. Santiago: OREALC/ UNESCO.
- Velásquez Pinto, M. (2016) "Un análisis de la protección ante el desempleo en América Latina" en Isgut, A. y Weller, J. (Eds.), *Protección y formación: instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia*, Santiago: CEPAL.
- Vera, A. (2009). *Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina*. Documento de Trabajo Nro. 25, CIPPEC, Buenos Aires.
- Veza, E. (2014) "Escaneo de Políticas y Meta-Análisis: Juventud y Políticas de Empleo en América Latina", CEDLAS: Documento de Trabajo Nro. 156
- World Economic Forum (WEF, 2016). *The Future of Jobs Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*. World Economic Forum, Global Challenge Insight Report, February.

- Weinberg, P. (2014). “Educação Profissional: rompendo certezas, correndo fronteiras” B. Téc. Senac, 40(2):6-29.
- Weller, J. (Editor) (2009). Regulation, worker protection and active labour-market policies in Latin America. CEPAL, Santiago.