

Dt

DOCUMENTO DE TRABAJO

PRÁCTICAS LABORALES COMO MECANISMO PARA MEJORAR LA
EMPLEABILIDAD DE LOS JÓVENES: LECCIONES PARA EL CASO ARGENTINO
14/12/2017
2017/28

PRÁCTICAS LABORALES COMO MECANISMO PARA MEJORAR LA EMPLEABILIDAD DE LOS JÓVENES: LECCIONES PARA EL CASO ARGENTINO

Berniell, L.
De La Mata, D.

PRÁCTICAS LABORALES COMO MECANISMO PARA MEJORAR LA EMPLEABILIDAD DE LOS JÓVENES: LECCIONES PARA EL CASO ARGENTINO

Berniell, L.
De La Mata, D.

CAF - Documento de trabajo N° 2017/28
14/12/2017

RESUMEN

El desempleo y la informalidad son más altos para los jóvenes que para los adultos. Las causas detrás de este problema se relacionan con las barreras al primer acceso al mercado del trabajo y pueden clasificarse en dos grandes grupos: 1) aquellas vinculadas con habilidades que los empleadores valoran y los jóvenes no tienen; 2) imperfecciones informativas relacionadas al primer contacto con el mundo laboral. Distintas políticas públicas intentan reducir estas barreras, entre ellas las prácticas laborales. Este trabajo revisa la racionalidad de los sistemas de prácticas o pasantías y también la evidencia empírica sobre su funcionamiento, tanto en países de similar nivel de desarrollo al de Argentina como en países más desarrollados. Por último, se presenta un ejemplo de un programa de prácticas laborales que lleva varios años de vigencia en Argentina: el Programa Primer Paso (PPP), de la provincia de Córdoba. Mientras la evidencia internacional sobre la efectividad de prácticas laborales para jóvenes no es concluyente y difiere de acuerdo con las especificidades de las intervenciones y los contextos analizados, una evaluación de impacto del PPP muestra efectos positivos sobre la empleabilidad de los jóvenes en el corto, mediano y largo plazos. A pesar de estos resultados positivos, los desafíos de escalabilidad de este tipo de programas son grandes, tanto por las dificultades en su gestión como por los posibles efectos de equilibrio general que su extensión en cobertura podría generar.

Pequeñas secciones del texto, menores a dos párrafos, pueden ser citadas sin autorización explícita siempre que se cite el presente documento. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es), y de ninguna manera pueden ser atribuidos a CAF, a los miembros de su Directorio Ejecutivo o a los países que ellos representan. CAF no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no se hace responsable en ningún aspecto de las consecuencias que resulten de su utilización.

© 2017 Corporación Andina de Fomento

Prácticas laborales como mecanismo para mejorar la empleabilidad de los jóvenes: Lecciones para el caso argentino

Lucila Berniell*,

Dolores de la Mata****

14 de diciembre de 2017

Resumen

El desempleo y la informalidad son más altos para los jóvenes que para los adultos. Las causas detrás de este problema se relacionan con las barreras al primer acceso al mercado del trabajo y pueden clasificarse en dos grandes grupos: 1) aquellas vinculadas con habilidades que los empleadores valoran y los jóvenes no tienen; 2) imperfecciones informativas relacionadas al primer contacto con el mundo laboral. Distintas políticas públicas intentan reducir estas barreras, entre ellas las prácticas laborales. Este trabajo revisa la racionalidad de los sistemas de prácticas o pasantías y también la evidencia empírica sobre su funcionamiento, tanto en países de similar nivel de desarrollo al de Argentina como en países más desarrollados. Por último, se presenta un ejemplo de un programa de prácticas laborales que lleva varios años de vigencia en Argentina: el Programa Primer Paso (PPP), de la provincia de Córdoba. Mientras la evidencia internacional sobre la efectividad de prácticas laborales para jóvenes no es concluyente y difiere de acuerdo con las especificidades de las intervenciones y los contextos analizados, una evaluación de impacto del PPP muestra efectos positivos sobre la empleabilidad de los jóvenes en el corto, mediano y largo plazos. A pesar de estos resultados positivos, los desafíos de escalabilidad de este tipo de programas son grandes, tanto por las dificultades en su gestión como por los posibles efectos de equilibrio general que su extensión en cobertura podría generar.

*CAF, Dirección de Investigaciones Socioeconómicas.

**CAF, Dirección de Investigaciones Socioeconómicas.

***Las autoras agradecen a José Anchorena, Victoria Castillo, Moira Ohaco, Lucía Tumini y Danilo Trupkin por sus valiosos comentarios y sugerencias y por la ayuda brindada para trabajar los datos administrativos de empleo formal provenientes de la base SIPA, y a Federico Juncosa por sus excelentes contribuciones que han ayudado mucho a mejorar la calidad de este trabajo. Las visiones vertidas en este documento corresponden a las autoras y no necesariamente a CAF.

1. Introducción

La tasa de desempleo juvenil es alta no solo en Argentina sino también en todos los países de América Latina y en muchas regiones más desarrolladas, llegando a duplicar o triplicar a la de la población adulta. A su vez, la informalidad laboral es un flagelo presente en muchos países de la región, ya que más de la mitad de los jóvenes (15-24 años) ocupados trabajan como asalariados informales, recibiendo bajas remuneraciones, sin protección social y con escasas posibilidades de desarrollo de una carrera laboral exitosa a largo plazo¹. Sumado a ello, recientemente se ha enfatizado la necesidad de mantener a los jóvenes motivados acerca de sus posibilidades laborales y educativas, para salvaguardarlos de situaciones de inactividad laboral y de abandonar la educación formal, es decir, para que no se conviertan en jóvenes que ni estudian ni trabajan (fuera del hogar)². Estos resultados son preocupantes *per se* pero también lo son porque pueden afectar la empleabilidad de los jóvenes en el más largo plazo, ya que existe evidencia que muestra que la calidad de las primeras experiencias laborales condiciona la trayectoria laboral posterior³.

Las razones detrás de este magro desempeño laboral de los jóvenes tienen que ver con barreras al primer acceso a los mercados laborales. Estas barreras pueden ser agrupadas en dos grandes categorías (Pallais, 2014). Por un lado, están aquellas asociadas a falencias en el capital humano de los jóvenes, es decir, a que los nuevos trabajadores que se van sumando al mercado laboral pueden no tener las habilidades que son valoradas por los empleadores al momento de intentar llenar una vacante. Tal como se discute en la sección 3, las habilidades de muchos jóvenes en Argentina distan de ser las ideales para contar con un buen desempeño laboral. Por otro lado, están las barreras asociadas a distintas fuentes de asimetrías de información. Estas

¹Hacia finales del 2015, aproximadamente el 51 % de los trabajadores asalariados jóvenes no tenía contribuciones a la seguridad social (LABLAC, CEDLAS y Banco Mundial, con base en encuestas nacionales para doce países).

²De acuerdo a los datos reportados en Tornarolli (2016), en América Latina el número de jóvenes de entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan ronda los 19 millones, lo cual representa el 19 % de todos los jóvenes en ese rango de edad.

³Por ejemplo, Cruces *et al.* (2012) muestran que tanto en Argentina como en Brasil las cohortes que de jóvenes enfrentaron peores condiciones laborales (mayores tasas de desempleo e informalidad) pagan una penalidad en términos de menores salarios cuando adultos, especialmente en el caso de trabajadores poco calificados. Por su parte, Berniell y de la Mata (2017) presentan evidencia causal (experimental) para Argentina acerca de los efectos positivos de una primera experiencia laboral en el sector formal sobre la probabilidad de tener más adelante un empleo registrado (ver sección 5 para más detalles). Otros trabajos que analizan este mismo tema pero para países desarrollados encuentran evidencia en el mismo sentido (Kroft *et al.* (2013), Kawaguchi y Murao (2014), Eriksson y Rooth (2014) y Altonji *et al.* (2016), entre otros).

asimetrías informativas condicionan la manera en que oferentes y demandantes de trabajo se encuentran en el mercado laboral y tienen que ver con la cantidad de información que cada una de las partes tiene sobre la otra⁴.

En respuesta a los problemas laborales de los jóvenes y a las barreras de habilidades e informativas que enfrentan, muchos gobiernos diseñan e implementan distintos tipos de programas o políticas públicas activas que apuntan a mejorar la empleabilidad (participación laboral, empleo y salarios)⁵ de los actuales jóvenes en el corto, mediano y largo plazo⁶. La literatura que revisa los impactos de este tipo de políticas de mercado laboral propone distintas agrupaciones, por ejemplo Card *et al.* (2017) analiza estas categorías: 1) programas de capacitación (ya sea en el aula o en el lugar de trabajo, que intentan formar las competencias demandadas por los empleadores); 2) intermediación laboral o servicios de empleo (intentan conectar oferta y demanda de trabajadores); 3) incentivos al empleo en el sector privado o público (tratan de promover la contratación de jóvenes, generalmente por medio de subsidios al salario o deducciones impositivas); 4) programas que combinan uno o más de los formatos anteriores⁷.

Este trabajo revisa un tipo de política que pertenece al último grupo: los sistemas de prácticas laborales o pasantías⁸ para jóvenes que se realizan en empresas⁹. La pertenencia al grupo de intervenciones que combinan varios aspectos obedece a que en algunos casos las prácticas laborales se complementan con actividades de capacitación formal, ya sea en aula o en el

⁴Por ejemplo, los empleadores desconocen la productividad potencial de los jóvenes, mientras los jóvenes desconocen cuán bueno será el ambiente laboral y qué posibilidad de progreso ofrece cada vacante disponible.

⁵Las políticas activas de mercado laboral se complementan con las pasivas (como los seguros de desempleo) al intentar aumentar (activar) tanto la oferta laboral como las chances de encontrar un empleo de calidad.

⁶Seguendo a Card *et al.* (2010), el horizonte temporal en que se miden los impactos de una determinada intervención en el mercado laboral puede dividirse en los siguientes tramos: corto (primeros 12 meses post-programa), mediano (12 a 24 meses) y largo plazo (más de 24 meses).

⁷Trabajos similares proponen agrupaciones ligeramente diferentes. Por ejemplo, Kluve y Rani (2016) incluyen una categoría adicional para los programas de empleo público, mientras que Kluve *et al.* (2017) incluyen una para programas de promoción del emprendedurismo. Otras revisiones que comparan los efectos de distintas políticas activas de mercado laboral proponen agrupaciones totalmente diferentes. Por ejemplo, Brown y Koettl (2015) agrupan a estas políticas de acuerdo a los objetivos que pretenden lograr, y por el lado de políticas de demanda laboral señalan aquellas que pretenden conservar el empleo ya existente o las que apuntan a generar nueva demanda de trabajo, mientras que entre las políticas de oferta laboral incluyen las que tienen como objetivo aumentar la participación laboral o mejorar las habilidades de los oferentes de trabajo. Por último, estos autores también destacan las políticas que intentan mejorar la adecuación o el emparejamiento entre oferentes y demandantes de empleo, por ejemplo a través de distintos servicios de intermediación laboral y de mentoría para los buscadores de empleo.

⁸A lo largo del documento usaremos los términos prácticas laborales y pasantías como sinónimos.

⁹Estas prácticas también podrían realizarse en organizaciones del tercer sector y hasta en el sector público. En este documento nos concentramos en pasantías en empresas del sector privado.

propio lugar de trabajo (sistemas de aprendices o de formación dual) y, por otro lado suelen implementarse a través de incentivos a los empleadores en forma de subsidios al salario o de deducciones sobre sus obligaciones tributarias. Las pasantías, acompañadas de entrenamiento formal o no, ofrecen a los jóvenes una inserción en el mundo laboral real y se espera que por esto ayuden a formar habilidades para el trabajo, haciendo a los jóvenes más atractivos para futuros empleadores y reduciendo el primer tipo de barrera mencionado anteriormente. Pero las pasantías también tienen la capacidad de reducir las asimetrías de información entre los empleadores y los jóvenes que tratan de insertarse en el mercado laboral. En particular, la experiencia laboral provista por la pasantía puede cumplir un rol señalizador o certificador de la productividad potencial del joven que, de esta forma, se convierte en información valiosa para el futuro empleador¹⁰.

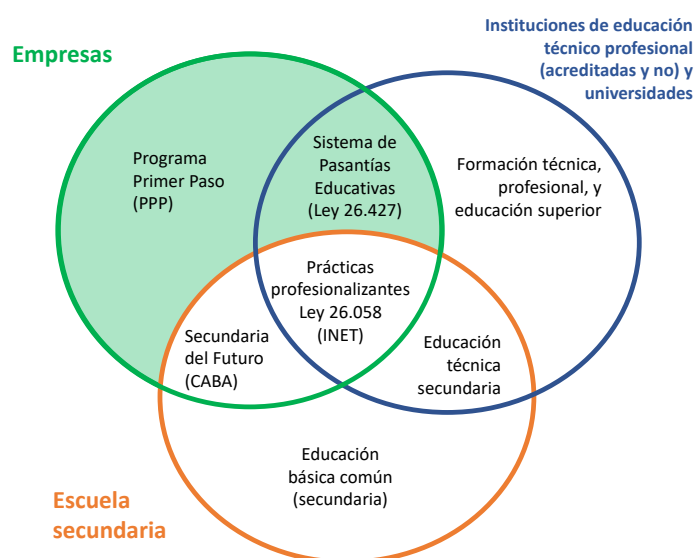
Una dimensión relevante para distinguir entre tipos de formación para el trabajo es la vinculación entre sistema educativo y las unidades productivas (mercado laboral). La Figura 1 ejemplifica, y a la vez simplifica de manera un tanto extrema, cómo distintos esquemas de formación para el trabajo involucran o no a tres sistemas clave de la relación educación-trabajo: la escuela (educación secundaria), las instituciones de formación técnica y profesional (incluyendo la educación secundaria técnica) junto con las universidades, y las empresas. El diagrama usa ejemplos de distintos programas o sistemas formativos de Argentina que involucran a una sola, a dos o a tres de estas esferas o sistemas clave. En la superposición de los tres, se encuentran las prácticas profesionalizantes, que en el mundo desarrollado se conocen como sistema de formación dual. En Argentina el uso de estas prácticas no es muy extendido. En la intersección entre escuela secundaria y las empresas puede incluirse la experiencia piloto que se iniciará en 2018 (Secundaria del Futuro) en la ciudad de Buenos Aires y que contempla prácticas en el último año de la educación secundaria¹¹. En donde se solapan las instituciones de formación técnica y profesional con la educación secundaria encontramos a la secundaria técnica tradicional (técnica y agraria), mientras que en la superposición de las instituciones de formación técnica y profesio-

¹⁰Sin embargo, esta señal –tal como lo predice la teoría de la educación como señalizadora de habilidades previamente adquiridas (Spence, 1973)– posiblemente será adquirida solo por cierto tipo de trabajadores (los suficientemente productivos como para incurrir en el costo de adquirirla).

¹¹Ver <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/secundaria-del-futuro>.

nal y universidades con las empresas pueden incluirse las prácticas laborales enmarcadas en el Sistema de Pasantías Educativas creado por la Ley N° 26.427 para personas mayores de 18 años. Esta ley exige una estrecha vinculación entre las instituciones educativas (ya sean universitarias o de educación técnico profesional), dado que solo pueden acceder a las prácticas quienes estén matriculados en estas instituciones educativas y pueden hacerlo bajo diseños curriculares, guía docente y evaluación específicamente diseñados para esa experiencia formativa. En cambio, el Programa Primer Paso (PPP), un programa de prácticas laborales de la Provincia de Córdoba no requiere que estos estén matriculados en la educación formal (ver sección 5). En la Figura 1 se encuentra sombreada el área que incluye programas en los que intervienen solo empresas y aquellos que articulan con empresas y con el sector formativo técnico-profesional, pero excluye al sistema de educación media. Es justamente esa área sombreada el foco de este documento, que revisará impactos de distintos programas en Argentina y en otros países, especialmente de América Latina. Además, el énfasis en este documento estará en aquellos programas que solo incluyen cursos cortos. En particular se excluyen los programas que articulan con instituciones formales de educación terciaria o superior.

Figura 1: Formación para el trabajo de acuerdo con la intervención de tres actores que articulan la transición de la educación al empleo



Fuente: elaboración propia.

A continuación (sección 2) se describen los principales indicadores laborales para los jóvenes en Argentina, tanto en perspectiva comparada con otros países de la región como su evolución en las últimas décadas. Por su parte, la sección 3 realiza un diagnóstico de las barreras que podrían explicar los resultados laborales observados para el grupo de jóvenes en Argentina. En particular, se destaca allí el hecho de que las barreras de habilidades que enfrentan muchos jóvenes argentinos son importantes y que para lograr alterarlas se requiere de inversiones que apuntalen todo el ciclo formativo de los individuos, comenzando lo más temprano en la vida que sea posible¹². Para entender en qué medida los sistemas de prácticas laborales ofrecen mejoras efectivas en la empleabilidad de los jóvenes, es decir, si reducen de manera contundente las barreras descritas anteriormente, la sección 4 revisa la evidencia empírica que permite establecer relaciones causales entre ese tipo de intervenciones de política y los resultados laborales observados posteriormente, tratando de explicitar cuáles mecanismos podrían estar detrás de los efectos logrados o no logrados. Mientras los resultados de la evidencia internacional presentada no son concluyentes y difieren de acuerdo a las especificidades de las intervenciones analizadas y de las instituciones generales de los mercados laborales en los que operan, una evaluación de impacto para un programa de pasantías en Argentina (el Programa Primer Paso, o PPP, que desde hace años implementa el Gobierno de la Provincia de Córdoba) muestra impactos positivos sobre la trayectoria laboral de los jóvenes beneficiarios, mejorando su empleabilidad en el sector formal en el corto, mediano y largo plazo (3,5 años después de finalizado el programa). La sección 5 de este trabajo reseña las principales características del PPP y destaca cuáles serían las limitaciones en caso de querer ampliar la cobertura de esa política pública. La sección 6 resume los mensajes generales de este trabajo a modo de conclusión.

¹²Esta conclusión está en línea con la literatura sobre formación de habilidades a lo largo del ciclo vida, sobre la que puede encontrarse una discusión detallada en CAF (2016).

2. Principales resultados laborales de los jóvenes en Argentina

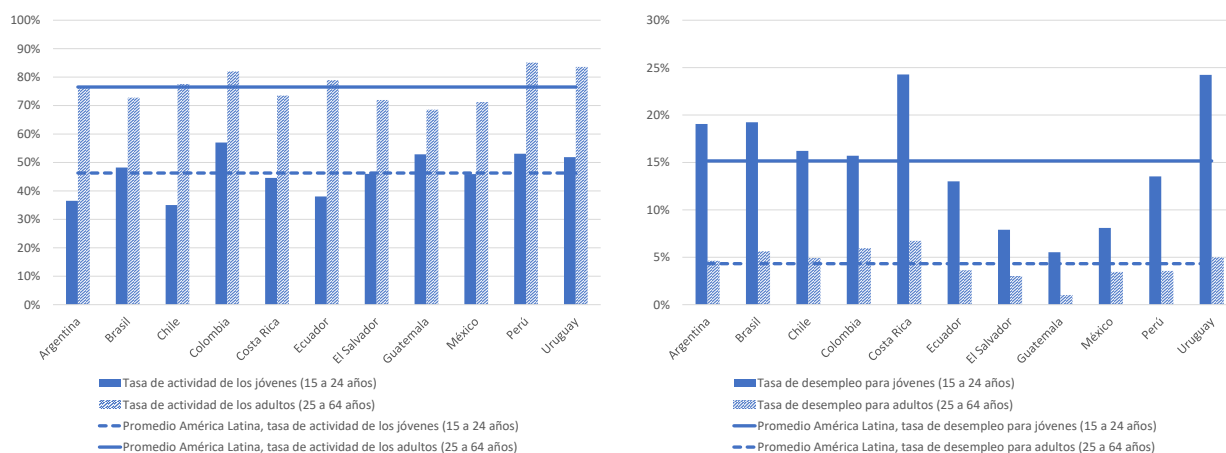
Tal como se muestra en la Figura 2, tanto en Argentina como en otros países de América Latina, los jóvenes (15 a 24 años) tienen tasas de actividad más bajas que los adultos (25 a 64 años) y, entre aquellos que están activos laboralmente, presentan peores valores que los adultos para ciertos indicadores laborales relevantes como desempleo y tasa de informalidad entre los asalariados. Mientras que para los adultos el promedio en América Latina es del 77 %, el 4.3 % y el 30 % para las tasas de actividad, de desempleo y de informalidad laboral, respectivamente, estas cifras alcanzan valores del 46 %, el 15.2 % y el 51 % en el caso de los jóvenes. Para este grupo, Argentina muestra peores valores que el promedio regional en cuanto a desempleo e informalidad, y menores tasas de actividad.

En nuestro país, y según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) entre los años 2003 y 2015, los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad representan un poco menos del 12 % del total de los empleados, una cifra que ha venido decreciendo en el tiempo, ya que hacia 2003 la fracción del empleo representada por ese grupo etario era superior al 15 %. Esta caída es básicamente el resultado de una menor tasa de participación laboral del grupo de jóvenes actuales en comparación con la de los jóvenes de hace unos diez a quince años atrás.

Al respecto, la Figura 3(a) muestra que mientras la tasa de participación laboral de los adultos se mantuvo relativamente estable en torno a un 77 % entre 2003 y 2015, la de los jóvenes ha disminuido desde un 48 % en el 2003 (3er. trimestre) hasta un 37 % en 2015 (2do. trimestre)¹³. Un aspecto a destacar aquí es que esa caída no estaría vinculada con ganancias notables en la tasa de matriculación en educación de ese grupo de edad, de acuerdo también con indicadores extraídos de la EPH. Los paneles (b) y (c) de la Figura 3 indican que luego de una marcada reducción post-crisis de 2002 en la tasa de desempleo y en la tasa de informalidad, los valores de estos dos indicadores para el grupo de jóvenes siguieron siendo mucho mayores a los observados para los adultos y las brechas entre estos dos grupos permanecieron prácticamente

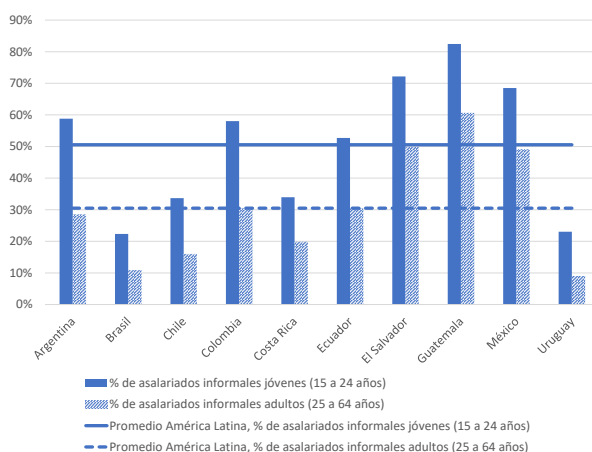
¹³Un análisis de esta variable separando por género indica que la tasa de actividad de las mujeres jóvenes es siempre inferior a la de los hombres y que en el tiempo se ha ido reduciendo a una tasa ligeramente superior a la de los hombres.

Figura 2: Indicadores laborales para jóvenes y adultos en distintos países de América Latina



(a) Tasa de actividad de jóvenes y adultos

(b) Desempleo para jóvenes y adultos



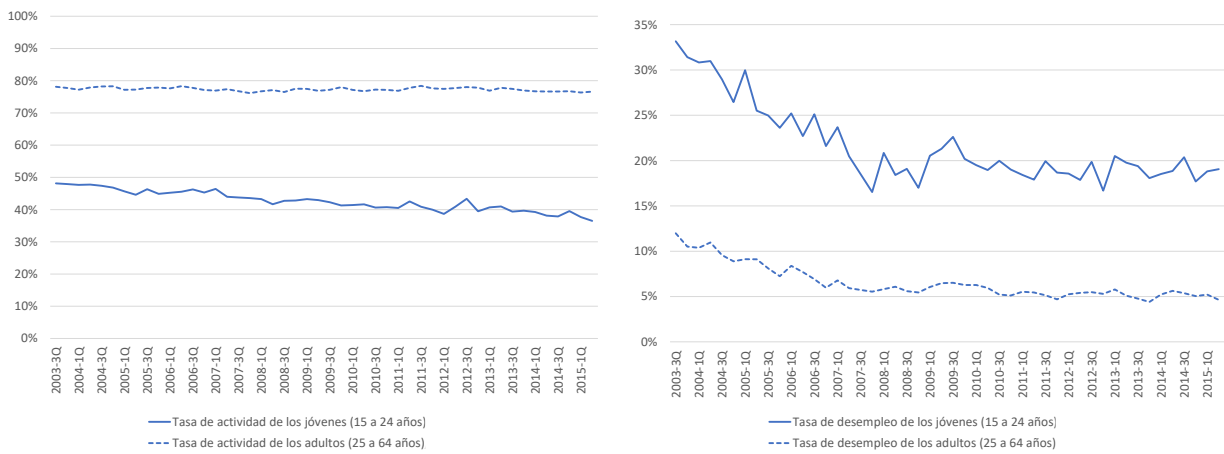
(c) Porcentaje de asalariados informales entre jóvenes y adultos

Fuente: con base en LABLAC (CEDLAS y Banco Mundial) con datos para el último trimestre de 2015 en cada país, excepto para el caso de Argentina donde los datos corresponden al segundo trimestre de 2015.

inalteradas en el período analizado. En cuanto al desempleo, los datos de la EPH también señalan que la duración del desempleo de los jóvenes ha aumentado ligeramente desde 2007, pasando de 6,8 meses a 9,2 en 2016, colocando a Argentina muy por encima del promedio de 5,1 meses de duración del desempleo joven observado en países de América Latina (CAF, 2016).

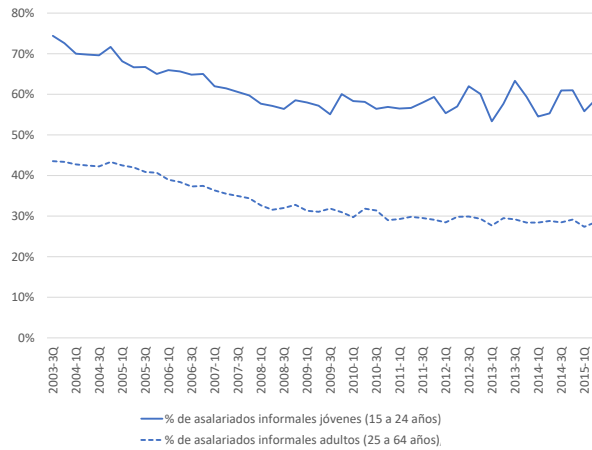
Por último, y tal como se presenta en el panel (a) de la Figura 4, los jóvenes arrancan su vida laboral siendo básicamente desocupados, asalariados informales o cuantapropistas. Estos estados ocupacionales no facilitan su inserción exitosa en el mundo laboral. Esto obedece a dos razones básicas: se trata de estados ocupacionales que dificultan la comprobación de la

Figura 3: Comparación de la evolución de indicadores laborales para jóvenes y adultos en Argentina desde 2003 hasta 2015 (por trimestres)



(a) Tasa de actividad de jóvenes y adultos

(b) Desempleo para jóvenes y adultos



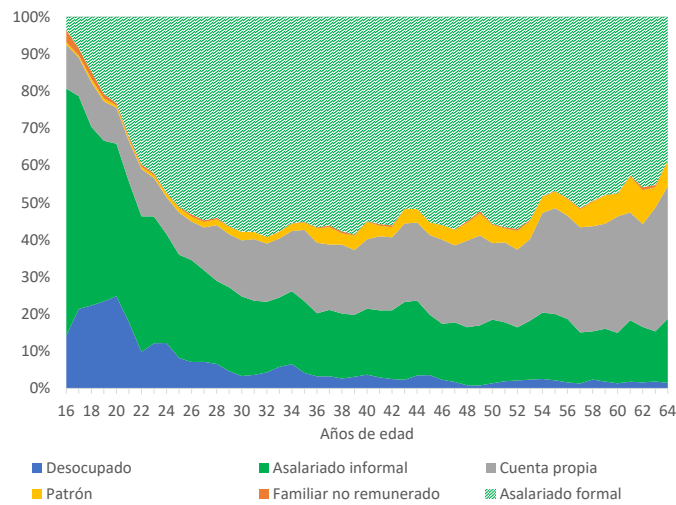
(c) Porcentaje de asalariados informales entre jóvenes y adultos

Fuente: con base en LBLAC (CEDLAS y Banco Mundial) con datos trimestrales obtenidos de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC).

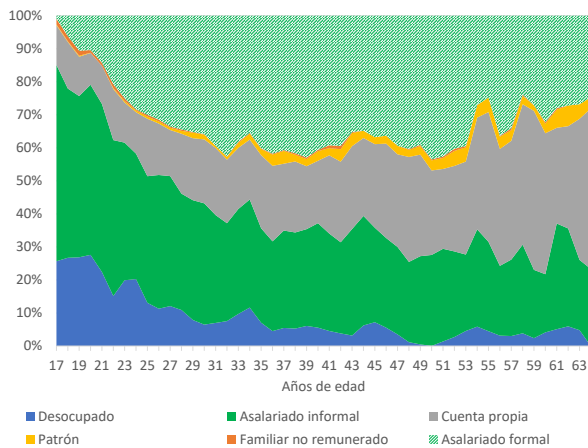
experiencia laboral adquirida (requerida por futuros empleados para inferir el potencial del candidato a cubrir una vacante) y que no proveen de un ambiente laboral en el que puedan adquirirse nuevas habilidades valoradas en el mercado laboral. Por otro lado, y tal como se muestra en los paneles (b) y (c) de la Figura 4, las características del estado ocupacional de entrada difieren marcadamente para individuos que provienen de hogares con diferentes niveles socioeconómicos. Mientras prácticamente el 100% de quienes vienen de hogares más desventajados entran a la vida laboral a través de estos tres estados ocupacionales perniciosos, esa fracción cae a solo la mitad para el caso de los jóvenes que provienen de hogares más ricos

(de los dos deciles más altos de la distribución del ingreso per cápita familiar). De este modo, los jóvenes de mayor nivel socioeconómico se insertan más rápido en el mercado laboral formal, mientras que la gran mayoría de jóvenes de los estratos más bajos tardan mucho en conseguir un empleo como asalariados formales, si es que lo logran.

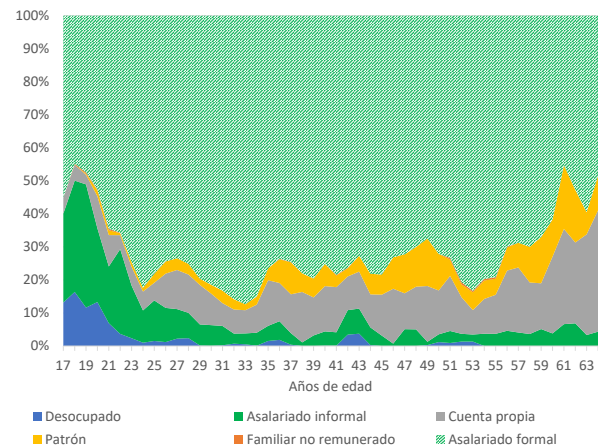
Figura 4: Composición del estado ocupacional por edades (16 a 64 años de edad), para el total de la población y para personas en los cuatro deciles más bajos y en los dos más altos de la distribución del ingreso per cápita familiar



(a) Todos los activos



(b) Activos en los hogares más pobres (cuatro deciles más bajos)



(c) Activos en los hogares más ricos (dos deciles más altos)

Fuente: cálculos propios con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC), segundo trimestre de 2015.

El panorama presentado en esta sección indica que los jóvenes argentinos presentan indicadores de mercado laboral peores que el promedio de América Latina, que estos no han mejorado en el tiempo, y que son notablemente peores para jóvenes de estratos socioeconómicos más ba-

jos. En la próxima sección se realiza un análisis exploratorio sobre algunas razones que podrían explicar estos resultados laborales.

3. Posibles causas detrás de los resultados laborales de los jóvenes

Los problemas laborales de los jóvenes que fueron reseñados en la sección anterior se relacionan con múltiples causas, en particular con distintos tipos de barreras que enfrentan a la hora de acceder por primera vez a los mercados laborales. Estas barreras podrían clasificarse en dos grandes grupos: las que tienen que ver con una posible falta de habilidades relevantes para el mundo laboral y las que se relacionan con imperfecciones informativas que afectan el primer contacto entre los jóvenes que comienzan a ofrecerse en el mercado laboral y los empleadores que necesitan contratar nuevos trabajadores.

3.1. ¿Bajas habilidades?

Existen múltiples dimensiones del capital humano que sirven en el mundo del trabajo. A estas dimensiones suele denominárselas habilidades, capacidades o competencias, y es común encontrarlas agrupadas de distintas maneras: habilidades técnicas, interpersonales, comunicacionales, matemáticas, computacionales, etc. Una división básica y muy usada en la literatura económica especializada en el tema separa a las habilidades en cognitivas y no cognitivas, generalmente identificando a estas últimas con el desarrollo socioemocional de las personas¹⁴ y a las primeras con el concepto más tradicional de “inteligencia”¹⁵.

¹⁴Las habilidades socioemocionales están muy relacionadas a la personalidad y a las capacidades de regulación emocional, tanto de las propias emociones como de las de otras personas (CAF, 2016).

¹⁵Las habilidades cognitivas pueden describirse como aquellas capacidades y procesos mentales para el aprendizaje, el procesamiento de información y la toma de decisiones. En un nivel mayor de detalle, estas habilidades incluyen la atención, la memoria, la capacidad de evaluación, razonamiento y cálculo, la resolución de problemas, la comprensión y producción del lenguaje, entre otras. Todos estos procesos cognitivos se dan de manera tanto consciente como inconsciente, utilizan un stock de conocimiento previo y a la vez generan nuevas destrezas y conocimientos que se van acumulando de manera progresiva. Suele denominarse al stock de conocimiento preexistente como inteligencia “cristalizada”, mientras que la flexibilidad para crear nuevos conocimientos refleja la inteligencia “fluida”. La enumeración de competencias incluidas en la dimensión cognitiva de las habilidades deja ver un importante solapamiento, o complementariedad, con el desarrollo de habilidades no cognitivas. Para una discusión más detallada sobre este tema ver CAF (2016).

La evidencia reciente muestra que tanto las habilidades cognitivas como las socioemocionales son importantes para conseguir un buen empleo, conservarlo y progresar en una carrera laboral. En particular, y para el caso de varios países de América Latina incluyendo a Argentina, CAF (2016) muestra que ambos tipos de habilidades están positivamente correlacionados con resultados laborales tales como la participación laboral, la probabilidad de tener un empleo, y la calidad de este (medida por el salario y el estatus de formalidad laboral). Sin embargo, la importancia relativa de cada dimensión de habilidades cambia dependiendo del resultado laboral analizado. Es una medida de habilidades socioemocionales, *Grit*¹⁶ (Duckworth y Quinn, 2009), la que parece importar más para las decisiones de participación laboral y en la probabilidad de tener un empleo (CAF, 2016)¹⁷. En cambio, es una habilidad cognitiva (un índice que captura habilidades numéricas) la que presenta una mayor correlación con el salario y con la probabilidad de tener un empleo formal, es decir, con la calidad del empleo.

Otra forma de ver cuánto importan distintos tipos de habilidades es indagar sobre lo que demandan los empleadores que buscan cubrir vacantes en sus empresas. El trabajo de Cunningham y Villaseñor (2016) resume distintos estudios empíricos que permiten construir un *ranking* de las habilidades consideradas más importantes por los empleadores. Considerando las 5 primeras habilidades en esos *rankings*, se concluye que casi el 51 % corresponde a la categoría de socioemocionales, un 30 % son cognitivas complejas, un 7 % son cognitivas básicas y el resto (12 %) son habilidades técnicas. Asimismo, Cunningham y Villaseñor (2016) resumen la percepción de los empleadores acerca de las brechas de habilidades que son más severas y encuentran resultados cualitativamente similares¹⁸.

Ante esta evidencia que señala que el *stock* de habilidades con que los jóvenes llegan al mundo laboral va a importar para su inserción exitosa en el trabajo, cabe preguntarse cuál es la dotación de estas habilidades en los jóvenes de nuestro país. Lamentablemente, la información para realizar este tipo de comparación es escasa¹⁹, especialmente en lo que hace a las habili-

¹⁶La escala de *Grit* captura aspectos de la personalidad que tienen que ver con la perseverancia y la pasión para desarrollar metas a largo plazo.

¹⁷De hecho, las correlaciones entre estos resultados y las habilidades cognitivas no resultan estadísticamente significativas (CAF, 2016).

¹⁸Entre las 5 brechas de habilidades más severas, el 42 % corresponde a habilidades socioemocionales, un 38 % a cognitivas complejas, un 3 % a cognitivas básicas y el restante 17 % a técnicas.

¹⁹Si bien existen mediciones estandarizadas que cuantifican las habilidades con que cuenta la población de

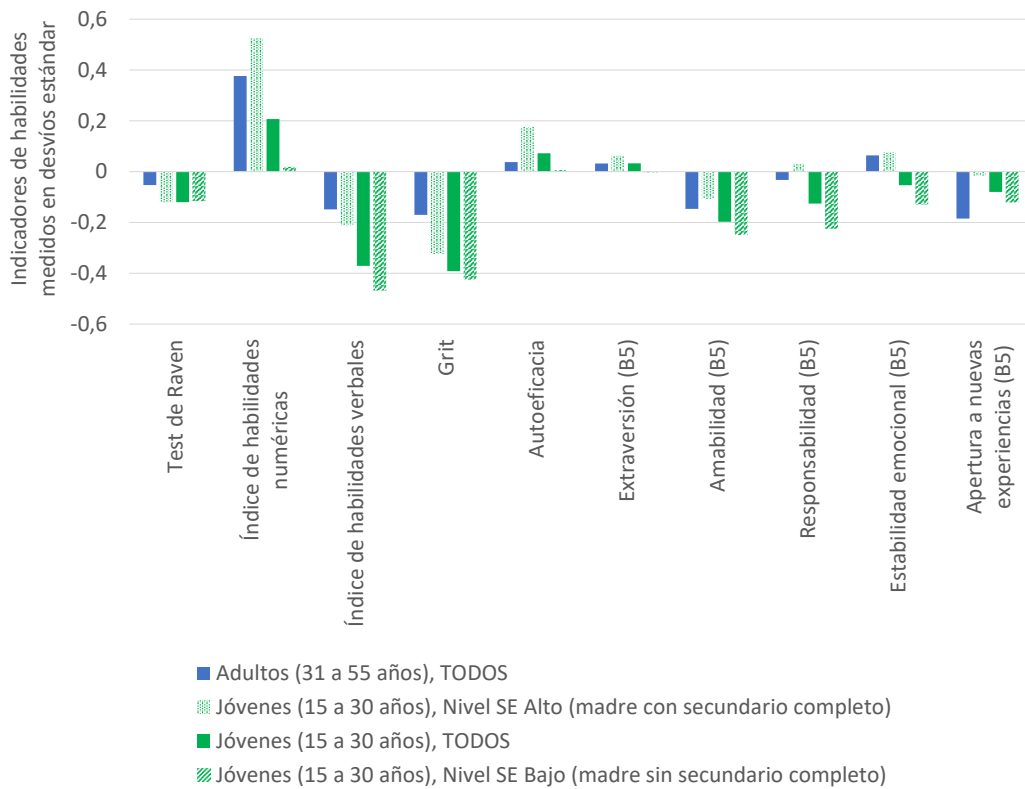
dades técnicas. Evidencia parcial al respecto puede obtenerse de la Encuesta CAF 2015, que recogió distintas medidas de habilidades cognitivas y no cognitivas en diez ciudades latinoamericanas, incluyendo Buenos Aires (y GBA) en el caso de Argentina. Los resultados presentados en la Figura 5 muestran medidas para diez indicadores de habilidades; las tres primeras asociadas a la dimensión cognitiva y las restantes a dimensiones de desarrollo socioemocional. Para hacerlos comparables entre sí, los valores están estandarizados (expresados en desvíos estándar respecto a la media regional), por lo tanto, valores negativos señalan que los encuestados en Buenos Aires tienen peores indicadores de habilidades que el promedio de las ciudades relevadas. Ese gráfico indica varios resultados interesantes. Primero, que tanto para jóvenes como adultos, las habilidades numéricas son más altas en Buenos Aires que en el promedio de la región, mientras que en habilidades verbales y *Grit* los encuestados argentinos presentan valores bastante inferiores a los de sus pares en las demás ciudades encuestadas. Segundo, cabe destacar que las diferencias se vuelven aún más desventajosas para la población joven (15 a 30 años de edad) en Buenos Aires, ya que los valores de los índices suelen ser más bajos para los jóvenes que para los adultos (comparación entre las barras sólidas). Tercero, la Figura 5 muestra un claro gradiente socioeconómico en las medidas de habilidades de los jóvenes, que es especialmente marcado en el caso de las medidas cognitivas (numéricas y verbales).

Otra información que permite realizar comparaciones internacionales en habilidades de jóvenes es la que proviene de pruebas estandarizadas administradas en el marco del sistema educativo formal, por ejemplo, el caso del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés). Los resultados de PISA 2012²⁰ indican que los jóvenes argentinos, de 15 años de edad en el año de la prueba, cuentan con bajos niveles de conocimiento y destrezas en todos los campos evaluados (matemática, lectura y ciencias). En particular, un 67% de los jóvenes no alcanza los niveles básicos para ser considerados alfabetos funcionales en matemática (Figura 6), mientras que solo el 27% de los jóvenes alcanza niveles de competencias mínimas en las tres áreas evaluadas. En clara oposición, estas cifras son un

trabajadores de un país, como el caso de PIAAC (OCDE) o STEP (Banco Mundial), Argentina no ha participado de estas mediciones internacionales.

²⁰Los datos de PISA más recientes que incluyen a Argentina fueron liberados en el año 2013 y corresponden a la prueba tomada en 2012. Los resultados de PISA 2015 no fueron reportados por la OECD para el caso de Argentina.

Figura 5: Medidas estandarizadas de habilidades cognitivas y no cognitivas para Buenos Aires (y GBA) (en desvíos estándares respecto a la media de 10 ciudades de América Latina)

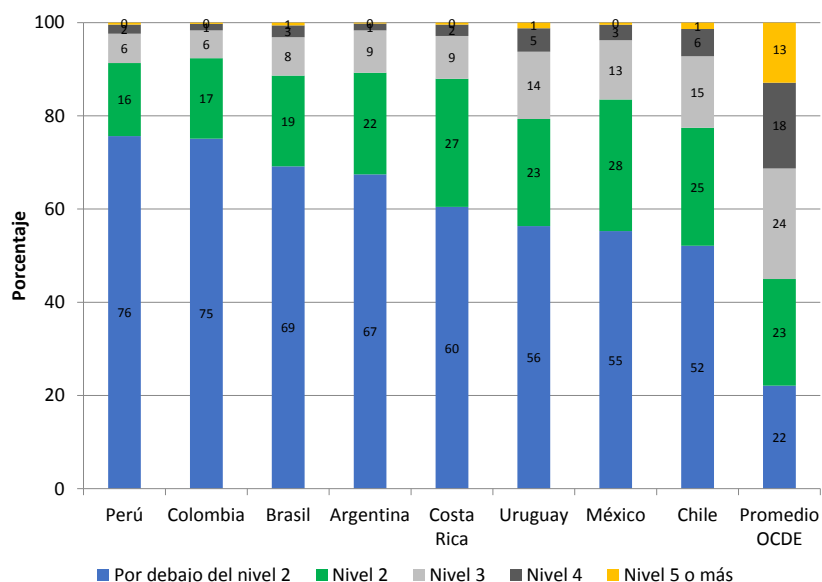


Fuente: cálculos propios con base en Encuesta CAF 2015.

Notas: Una descripción detallada de las medidas de habilidades aquí reportadas puede verse en el anexo al Capítulo 1 de CAF (2016). “Extraversión”, “Amabilidad”, “Responsabilidad”, “Estabilidad emocional” y “Apertura a nuevas experiencias” son las cinco componentes de la taxonomía conocida como “Big Five” (B5) (Almlund *et al.*, 2011). Cada medida está estandarizada tomando en cuenta la distribución (media y desvío estándar), al interior de cada grupo de edad, de los valores recogidos para cada test en las diez ciudades relevadas en la Encuesta CAF 2015 (Buenos Aires, La Paz, Sao Paulo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas). El nivel socioeconómico (SE) se define como alto si la madre del joven encuestado completó la educación secundaria y como bajo en caso contrario.

22 % y un 72 % para el promedio de países de la OCDE (OCDE, 2014). El desempeño de los jóvenes argentinos no solo está por debajo del de países de la OCDE, sino que también es peor que el de varios países de América Latina que participan en la prueba, tal como se muestra en la Figura 6. Allí se reportan los resultados de las pruebas de matemáticas ordenando a los países de acuerdo con la fracción de estudiantes con rendimiento bajo (por debajo del nivel 2). Argentina tiene un rendimiento intermedio en la región, más bajo que en Chile, México, Uruguay y Costa Rica²¹.

Figura 6: Distribución de alumnos de acuerdo con niveles de rendimiento en la prueba PISA 2012 (matemática), varios países de América Latina y promedio OCDE



Fuente: elaboración propia con base en datos de PISA 2012.

Notas: La prueba PISA cuenta con 6 niveles de rendimiento, definidos por ciertos umbrales de corte en las notas. El nivel 6 es el nivel de mayor rendimiento. El promedio de la OCDE está calculado excluyendo a Chile y México.

En cuanto a indicadores de desarrollo socioemocional, la prueba PISA también otorga algunos resultados interesantes. Por ejemplo, se encuentra que Argentina tiene los mayores niveles de ausentismo escolar (como indicador de bajos niveles de constancia, perseverancia o responsabilidad) entre los 64 países participantes en la prueba, bajos indicadores en medidas de eficacia

²¹Se llega a igual conclusión si se analiza el desempeño de Argentina en las pruebas TERCE (Tercer Estudio Comparativo sobre Calidad Educativa) llevadas adelante por UNESCO a través del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, en la cual se evalúa a niños en tercer y sexto grado de primaria.

autopercebida (autoeficacia) en matemática (que intentan capturar cuán preparados o capaces se sienten los alumnos para enfrentar problemas de naturaleza matemática) y también niveles bajos en los indicadores de apertura o predisposición para la resolución de problemas (OCDE, 2013)²².

Por último, la forma más tradicional de aproximar una medida de capital humano (habilidades) en la población siempre ha sido contar sus años de educación formal acumulados. Si bien esta medida no necesariamente informa sobre las capacidades adquiridas por las personas, puede resultar un indicador importante si los años adicionales de educación formal señalizan habilidades previamente adquiridas e inobservables para los empleadores. Es decir, la terminación de la educación secundaria puede ser un indicador de habilidades deseables en un futuro empleado, como pueden ser su perseverancia, orientación al logro, determinación y responsabilidad (usualmente identificadas con *Grit*), entre otras. En Argentina, y de acuerdo con lo que se muestra en el panel (a) de la Figura 7, apenas el 40 % de los jóvenes que a la edad de 18 años (cumplidos antes del 30 de junio) deberían haber terminado la secundaria lo han hecho efectivamente. Esa cifra va creciendo con la edad pero solo alcanza el 70 % hacia los 25 años. En promedio, y para el grupo de jóvenes de entre 18 y 25 años, apenas el 62 % ha completado el ciclo secundario²³. Por otro lado, el panel (b) de la Figura 7 muestra que este 62 % promedio se distribuye de manera muy desigual entre los jóvenes que pertenecen a hogares con distinto poder adquisitivo: mientras alcanza el 34 % para jóvenes del decil más pobre (en la distribución del ingreso per cápita familiar), llega a superar el 90 % para jóvenes en el decil más alto de ingresos.

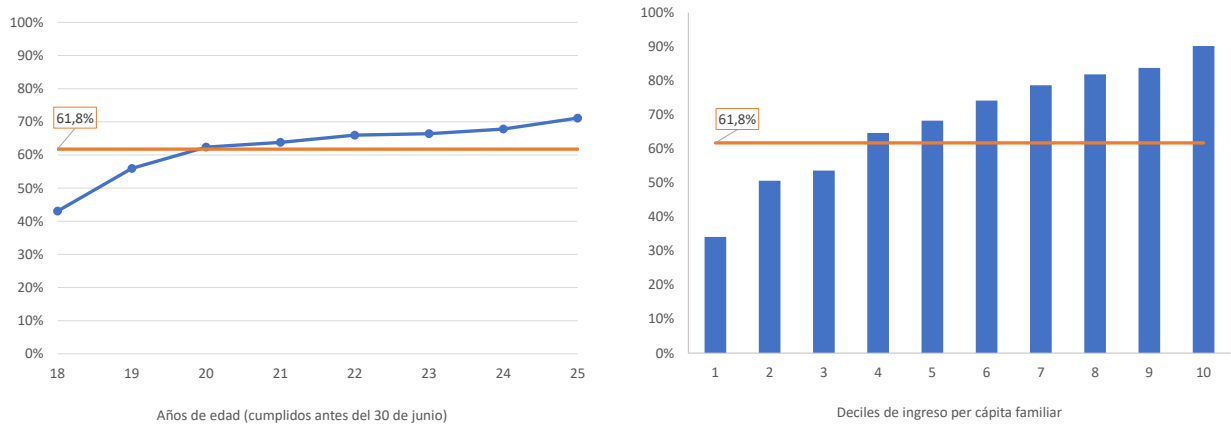
Si bien es cierto que la evidencia hasta aquí presentada indica que el nivel de habilidades de los jóvenes argentinos es bajo para los estándares requeridos en una economía moderna, sus malos resultados laborales también podrían deberse en parte a la dificultad que muchos jóvenes tienen para demostrar o certificar las habilidades que sí poseen. En particular, esto puede ser

²²Marchioni (2016) utiliza las pruebas PISA para construir otra medida de habilidades socioemocionales, asociada con la caída en la probabilidad de respuestas correctas en el transcurso de la prueba. Allí encuentra que, en promedio, los estudiantes en Argentina pierden un 28 % de su rendimiento potencial (medido por su desempeño en la primera pregunta) mientras que la pérdida promedio en los países de más alto desempeño en PISA es de apenas un 5 %.

²³Cabe destacar que en Argentina la finalización del ciclo secundaria es obligatoria, y cierra el ciclo de la educación básica general.

muy relevante para aquellos que carezcan de una señalización otorgada por el sistema educativo (título secundario o superior) pero también para aquellos que aún teniendo esa señal no puedan demostrar a los empleadores todo su potencial debido a que su señal educativa se ha vuelto ruidosa o no creíble (Arozamena y Ruffo, 2016).

Figura 7: Porcentaje de jóvenes de entre 18 a 25 años que completaron la educación secundaria



(a) Porcentaje de jóvenes de entre 18 y 25 años que completó la secundaria, por edades

(b) Porcentaje de jóvenes de entre 18 y 25 años que completó la secundaria, por deciles de ingreso per cápita familiar

Fuente: con base en Encuesta Permanente de Hogares (INDEC) del segundo trimestre de 2015.

Pero volviendo al tema de carecer de las habilidades necesarias, vale recordar que los acelerados tiempos tecnológicos que vivimos pueden profundizar las brechas entre las habilidades que actualmente tienen los jóvenes y las que serán demandadas si el cambio tecnológico opera en la dirección en la que lo ha hecho en países más desarrollados. En particular, y en muchos países desarrollados, la revolución tecnológica asociada a la robotización ha reducido el empleo en ocupaciones caracterizadas por tareas rutinarias y lo ha incrementado en aquellas más vinculadas con tareas que requieren de un fuerte desarrollo socioemocional y de altas habilidades cognitivas complejas (Autor, 2015; Deming, 2017).

Un aspecto importante a destacar a esta altura es que la mayoría de las habilidades que son ampliamente demandadas por los empleadores llevan tiempo en desarrollarse. Esto es cierto tanto en el plano cognitivo como socioemocional, y se debe a que la tecnología para la formación de estas habilidades empieza a operar muy temprano en la vida de las personas (incluso desde antes de nacer) y se distingue por su naturaleza dinámica y con fuertes complementariedades entre

distintos insumos y entre distintas dimensiones del desarrollo individual (Cunha *et al.*, 2010). Es decir, apostar a que una política activa de mercado laboral como pueden ser las pasantías (que pocas veces duran más de un año), tenga el poder para moldear de manera radical nuevas habilidades es quizá esperar demasiado de este tipo de intervenciones de política. Sin embargo, y tal como se describe a continuación, existe otro tipo de barreras al éxito laboral de los jóvenes que una política de pasantías sí puede ayudar a derribar, y mucho.

3.2. ¿Barreras informativas?

Los empleadores desconocen las habilidades, es decir, la productividad potencial de jóvenes sin experiencia laboral previa²⁴. Si bien quienes buscan contratar se sirven de la información que los jóvenes transmiten, por ejemplo, en una entrevista laboral, muchas veces esa información no les basta para decidir sobre la conveniencia de emplear o no al joven postulante. Es decir, los empleadores no tienen todos los incentivos para contratar a un joven sin experiencia, ya que eso les implica un cierto riesgo sobre cómo será su desempeño, además de que el propio proceso de monitorear y evaluar la tarea del joven (para descubrir su potencial) es costosa para el empleador. Por otro lado, los empleadores muchas veces tampoco tienen incentivos a generar información creíble sobre las habilidades generales de los jóvenes, porque si esa información se vuelve pública debe entonces traducirse en mayores salarios para poder retener a los jóvenes talentosos. Es decir, parte de las ganancias de conocer mejor a un potencial empleado deberían trasladarse a los salarios de ese empleado, reduciendo así los incentivos de los empleadores a probar nuevos trabajadores²⁵. Sin embargo, como la información que se genera después de una primera experiencia laboral es muy útil para los jóvenes pues los ayudará en futuras búsquedas, si ellos pudieran de alguna manera compensar por el riesgo, por el costo de monitoreo y evaluación inicial, y por la posibilidad de obtener una señal pública sobre sus habilidades, estarían dispuestos a hacerlo. Una forma en la que esta “compensación” se da en la práctica es cuando

²⁴Este problema puede ser especialmente grande para jóvenes que pertenecen a grupos usualmente discriminados.

²⁵Existen importantes excepciones a este mecanismo, como bien las resume Pallais (2014). Por ejemplo, si el empleador es monopsonista o si de alguna manera puede apropiarse de forma privada de una parte de la información generada por probar a un joven o pasante.

los jóvenes comienzan trabajando por salarios muy bajos y hasta en pasantías no rentadas, lo cual no siempre está permitido por ley.

Parte de la información que se presentó anteriormente apuntala la gravedad de este tipo de barreras informativas para muchos jóvenes en Argentina. En particular, las altas tasas de deserción escolar (Figura 7) y la alta incidencia entre los 16 y los 25 años de estados ocupacionales adversos a la certificación de habilidades (desocupación, empleo como asalariado informal o cuentapropista, ver Figura 4) son importantes determinantes detrás de esas barreras relacionadas con la comprobación o señalización de habilidades. Tal como se muestra en el panel (b) de la Figura 4 y en el panel (b) de la Figura 7, el peso de estas barreras es en nuestro país mucho mayor para los jóvenes más pobres.

A la falta de credenciales que certifiquen habilidades y de experiencia laboral demostrable, pueden sumarse otras barreras informativas como la ausencia de herramientas adecuadas para buscar y encontrar empleo, y las percepciones equivocadas sobre retornos u otras características de distintas opciones ocupacionales. Respecto a esta última, Berniell *et al.* (2017), presentan un experimento de provisión de información donde se demuestra que un *shock* de información sobre retornos ocupacionales es capaz de reacomodar el conocimiento y las expectativas sobre distintas ocupaciones que los jóvenes, especialmente quienes provienen de entornos más segregados, tienen *a priori* distorsionadas. Respecto a la escasez de herramientas apropiadas para buscar empleo, existe evidencia que señala que los jóvenes que cuentan con mejores estrategias para navegar los mercados laborales (por ejemplo, más información sobre vacantes, mejores redes de contactos, mejores referentes que puedan avalar sus postulaciones) tienen también mejores resultados laborales (Corak y Piraino, 2011; Dustmann *et al.*, 2015).

4. Evidencia sobre los impactos de las prácticas laborales para jóvenes

Las prácticas laborales para jóvenes están pensadas para ofrecer una inserción en el mundo laboral real, con la esperanza de que la experiencia adquirida en el trabajo ayude a formar o,

al menos, señalar habilidades relacionadas con la productividad de los trabajadores, y vuelva así a los jóvenes más atractivos para futuros empleadores. Es decir, las pasantías podrían habilitar un canal de aprender-haciendo y tienen el potencial de reducir asimetrías de información entre los empleadores y los jóvenes.

El objetivo de esta sección es hacer una breve reseña de estudios que hayan evaluado el impacto de políticas de prácticas laborales para jóvenes, con énfasis en aquellos estudios que utilicen metodologías experimentales o cuasi-experimentales. Los programas a analizar se dividen en dos grupos. El primero reúne aquellos cuyo objetivo principal es brindar capacitación, ya sea en el aula o en el lugar de trabajo, para formar las competencias demandadas por los empleadores, y en los cuales la práctica laboral es un elemento complementario de esa capacitación. Como se mencionó en la introducción, el énfasis está puesto en aquellos programas que solo incluyen cursos relativamente cortos, es decir, aquellos que no requieren matriculación en una carrera de nivel terciario o superior (ver Figura 1). Una dificultad de la evaluación de estos programas es que no es posible separar si sus impactos están generados por el componente de capacitación, el componente de práctica laboral o por la combinación de ambos. En segundo lugar, se analizan los programas en donde la práctica laboral no viene acompañada por un entrenamiento adicional. En general estas prácticas suelen estar asociadas a programas de subsidios (al empleador o al empleado) cuyo objetivo es lograr que las empresas demanden más trabajadores jóvenes así como incentivar a los jóvenes a buscar trabajo en el sector que se intenta promover (por ejemplo, empresas formales) (Kluge *et al.*, 2017). Cabe destacar que la evidencia proveniente de evaluaciones rigurosas es relativamente abundante para el primer tipo de programas, pero muy escasa para el segundo.

4.1. Prácticas laborales en el contexto de programas de capacitación

Los sistemas de aprendices son los casos más paradigmáticos en los que se combina entrenamiento con una práctica laboral. Bajo el sistema de aprendices esa combinación es más estructurada e integral en el sentido de que incluye una capacitación que requiere de entrenamiento tanto en el aula como con un formador que acompaña al joven en el lugar de trabajo.

También existe un contrato acordado con el empleador-formador, quien se compromete a realizar una evaluación sobre el desempeño del joven aprendiz. Todo el ciclo de formación en este esquema se completa con el otorgamiento de credenciales que resulten de un sistema de evaluación previamente establecido, de acuerdo con un marco nacional de cualificaciones. Otro aspecto importante de los sistemas de aprendices es que tienen una duración importante, nunca menor a un año. Es decir, los requisitos de un sistema formal de aprendices son muchos y, en la realidad, ninguno de los países de América Latina que están implementando estos sistemas (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú) llegan a cumplirlos todos (Fazio *et al.*, 2016)²⁶.

Lamentablemente, la evidencia más rigurosa sobre el impacto de sistemas de aprendices no es abundante, ya que la mayoría de los estudios disponibles solo analizan los casos de países desarrollados (principalmente europeos y en particular Alemania) y muchos de ellos lo hacen sin un grupo de control adecuado. A esta conclusión llegan Novella y Pérez-Dávila (2017) luego de revisar la literatura empírica sobre efectos de sistemas de pasantías, y a pesar de concluir que, en conjunto, la evidencia apunta a impactos positivos, admiten que es necesario contar con más evidencia que sea extrapolable a países con niveles de desarrollo similares a los de países de América Latina. Una excepción notable es el trabajo de Corseuil *et al.* (2014), que utilizando un diseño de regresión discontinua analizan para Brasil el caso de la *Lei do Aprendiz* (escalada en el año 2000). Este trabajo encuentra aumentos en la probabilidad de empleo que perduran en el mediano (2 a 3 años) y largo plazos (4 a 5 años), y un impacto también positivo en los salarios. Además, encuentran que los impactos son mayores para los jóvenes menos educados y para los que fueron aprendices en firmas grandes.

El grupo de programas que sí encuentra más respaldo empírico, aún para países de nivel de desarrollo similar al argentino, son los programas que no llegan a ser de aprendices pero que combinan algún tipo de capacitación en el aula con una práctica laboral. Mientras para países desarrollados parte de la evidencia sobre estos programas muestra resultados muy magros o

²⁶De acuerdo a Fazio *et al.* (2016) ni Costa Rica, ni México ni (en todos los casos) Perú requieren que sus aprendices tengan un contrato firmado con el empleador. Por otro lado, ni Colombia ni Costa Rica cuentan con un sistema de aprendices con capacitación estructurada predefinida. Por su parte, el sistema de aprendices en Chile no necesariamente requiere formación dentro y fuera del lugar de trabajo, mientras que solo México y Perú tienen en sus sistemas un proceso de evaluación y certificación que es reconocido por la industria.

directamente nulos (Kluve *et al.*, 2014), la evidencia proveniente de tres programas en América Latina que cuentan con evaluaciones de impacto experimentales (Jóvenes en Acción, Colombia; Juventud y Empleo, República Dominicana; Entra21, Argentina), aporta resultados interesantes aunque no del todo consistentes entre sí²⁷. Los resultados del cuadro 8 resumen los signos de los impactos estimados para los tres programas descriptos, separando esos impactos entre los laborales, educativos y de otra naturaleza (incluyendo inclusión financiera, fertilidad y desarrollo de habilidades) para beneficiarios hombres (H) y mujeres (M), de acuerdo con los distintos horizontes temporales de cada evaluación (corto, mediano y largo plazos).

El programa Juventud y Empleo (JE) es un programa focalizado en jóvenes de bajo nivel de ingreso que abandonaron la escuela secundaria. El programa está dividido en dos partes. Una primera parte en la que se provee un entrenamiento en el aula (cursos de una duración máxima de 350 horas) sobre competencias básicas necesarias para el mundo laboral y capacitación técnica/vocacional. Luego los jóvenes realizan una práctica laboral de dos meses en empresas del sector privado. Las primeras evaluaciones de JE (Card *et al.*, 2011; Ibarrarán *et al.*, 2014) no encontraron que el programa aumentara la probabilidad de empleo, ni en el corto ni el mediano plazo, pero, condicional en haber conseguido un empleo, sí encontraron efectos positivos sobre la formalidad laboral (para varones), que se sostienen en el largo plazo (Ibarrarán *et al.*, 2015), y sobre salarios. Sin embargo, una evaluación de una versión ligeramente diferente del programa (Acevedo *et al.*, 2015, 2017) encontró importantes impactos de corto plazo positivos para el empleo y los salarios de las mujeres, pero negativos para los de los hombres. Además, esta evaluación encuentra que estos impactos se diluyen en el largo plazo. Respecto al desarrollo de habilidades, los efectos de JE son mixtos. Mientras Ibarrarán *et al.* (2014) encuentran impactos positivos, Acevedo *et al.* (2015) observan que se reducen las medidas de autoestima en los hombres (largo plazo) aunque estos efectos no son estadísticamente significativos en Acevedo *et al.* (2017). Además, se encontró que JE redujo la tasa de embarazo adolescente y mejoró las expectativas a futuro de los jóvenes (Ibarrarán *et al.*, 2014).

²⁷En la revisión sistemática realizada por Kluve *et al.* (2017) se llega a la conclusión de que los programas de entrenamiento laboral para jóvenes (sin distinguir si tienen un componente de prácticas laborales o no) parecen mostrar resultados positivos solo en países de ingresos bajos y medios, mientras que son nulos para los de ingresos altos.

El programa Jóvenes en Acción (JA) está focalizado también en jóvenes de estratos socio-económicos bajos en zonas urbanas. El programa proveía formación técnica/vocacional en el aula de muy variada índole durante tres meses seguido de un período de pasantías no remuneradas de tres meses. Attanasio *et al.* (2011) encuentran que en el corto plazo el programa aumenta los ingresos laborales así como la probabilidad de empleo para las mujeres, pero ninguno de estos resultados es afectado de manera positiva para los hombres. No obstante, analizando específicamente la probabilidad de empleo formal, señalan que el impacto del programa es positivo tanto para hombres como para mujeres. Asimismo, en el corto plazo el programa también aumenta el salario de aquellas mujeres que tienen un empleo, no así para los hombres. Nuevamente, centrándose solo en ingresos laborales formales, el programa tiene impactos positivos tanto para mujeres como para hombres. Las evaluaciones de mediano (Kugler *et al.*, 2015) y largo plazo (Attanasio *et al.*, 2015) muestran que persisten efectos positivos sobre la probabilidad de tener un empleo formal y sobre los salarios de un empleo formal solo para las mujeres, mientras que el efecto del programa va diluyéndose con el tiempo hasta volverse nulo.

Por último, el programa Entra21 es una iniciativa regional (implementada en más de 22 países de América Latina y el Caribe) focalizado en jóvenes de bajos ingresos entre 18 y 30 años. Al igual que JA, el programa proveía formación sobre competencias básicas necesarias para el mundo laboral y capacitación técnica/vocacional en actividades demandadas por el mercado laboral, seguido de una pasantía en una empresa formal, durante cuatro meses. Un componente adicional de este programa era la obligación de la empresa de nombrar un mentor para guiar al joven en el lugar de trabajo y ofrecer al final de la pasantía una certificación escrita de la experiencia laboral y entrenamiento recibido por el joven. Para el caso de Argentina existen resultados de una evaluación experimental en la ciudad de Córdoba (Alzúa *et al.*, 2016). Este trabajo encuentra, utilizando información de registros administrativos del SIPA, efectos positivos sobre el empleo formal que desaparecen en el mediano y largo plazo.

Cabe aclarar que las evaluaciones de impacto de los tres programas fueron experimentales, con lo cual su nivel de validez interna es muy alto. No obstante, son programas relativamente pequeños en su dimensión, ya que en los primeros dos casos la suma del grupo de tratamiento

y control ronda los 4000 individuos, mientras que la evaluación de Entra21 se realizó sobre 400 individuos.

Figura 8: Impactos de JA, JE y Entra21 estimados por evaluaciones experimentales, en resultados laborales, educativos y de otra naturaleza (para hombres y mujeres, en distintos horizontes temporales)

Nombre del programa/política y país	Autores de la evaluación de impacto experimental	Horizonte temporal de medición de impactos	Resultados laborales														Resultados educativos								Otros resultados																
			Participación en el mercado laboral		Empleo		Empleo formal		Ingresos laborales		Ingresos laborales formales		Margen intensivo del empleo (horas por semana o días por mes trabajados)		Antigüedad en el puesto		Antigüedad en el puesto de empleo formal		Satisfacción con el trabajo		Duración del desempleo		Búsqueda en el trabajo		Años de educación completados		Graduación de educación secundaria		Matriculación en educación superior		Retención en educación superior		Acceso al crédito		Embarazo / fertilidad		Expectativas a futuro		Habilidades no cognitivas		
			M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	
Jóvenes en Acción (Colombia)	Orazio Attanasio, Adriana Kugler, Costas Meghir (2011)	Corto Plazo			+	0	+	+	+	0	+	+	+	0	-	0																									
	Adriana Kugler, Maurice Kugler, Juan Saavedra, Luis Omar Herrera Prada (2015)	Mediano Plazo					+	+			+	0					+	+							0	0	+	+	+	+											
	Orazio Attanasio, Arlen Guarín, Carlos Medina, Costas Meghir (2015)	Mediano a largo plazo	0	0	0	0	+	0	0	0	+	0												0	0	0	0														
Juventud y Empleo (República Dominicana)	David Card, Pablo Ibararán, Ferdinando Regalia, David Rosas-Shady, Yuri Soares (2011)	Corto Plazo			0	0	0	0	+	+			0	0																											
	Pablo Ibararán, Laura Ripani, Bibiana Taboada, Juan Miguel Villa, Brigida García (2014)	Corto Plazo	0	0	0	0	0	0	+	+	0								0	+																					
	Pablo Ibararán, Jochen Kluge, Laura Ripani, David Rosas Shady (2015)	Mediano a largo plazo	0	0	0	0	0	0	+	0	0																														
	Paloma Acevedo, Guillermo Cruces, Paul Gertler, Sebastián Martínez (2015)	Corto plazo			+	-			+	0			0	0				+	0			0	0																		
		Mediano plazo			0	0	0	-	0	0			0	0								0	+																		
entra21 (Córdoba, Argentina)	María Laura Alzúa, Guillermo Cruces, Carolina Lopez Erazo (2016)	Corto plazo					0	+			0	+																													
		Mediano a largo plazo					0	0			0	0																													

Fuente: elaboración propia.

4.2. Prácticas laborales que no se desarrollan en el contexto de programas de capacitación

La evidencia rigurosa que analiza impactos sobre programas que solo incluyen prácticas laborales (sin capacitación extra) es aún más escasa. Una excepción es Gelber *et al.* (2015), que analiza los efectos de una pasantía de verano en el estado de Nueva York. Los autores encuentran que esas pasantías mejoran la probabilidad de empleo y los salarios, aunque solo durante el año posterior a la finalización del programa, y que reducen los salarios en los tres años subsiguientes y tienen cero efecto pasado ese tiempo. Kluve *et al.* (2017) realizan una revisión sistemática de 18 programas de subsidios focalizados en jóvenes que cuentan con una evaluación rigurosa de su impacto²⁸ (aunque la relación laboral entre el joven y la empresa no es siempre bajo el formato de una práctica laboral) y concluyen que mientras estos no son efectivos para mejorar las trayectorias laborales posteriores de los jóvenes en países de altos ingresos, sí parecen aumentar la probabilidad de tener empleo en países de ingresos bajos y medios. Cabe destacar que estos estudios en general no cuentan con evaluaciones de impacto de largo plazo que permitan aseverar que los impactos positivos persistan con el paso del tiempo. Por otro lado, ese estudio también concluye que estas intervenciones no parecen tener impactos positivos sobre los salarios. Para completar la evidencia sobre este tipo de programas, la siguiente sección analiza el caso de un programa de pasantías que lleva varios años funcionando en la provincia de Córdoba y discute sus características e impactos sobre resultados laborales.

5. Un ejemplo de un programa de pasantías ya establecido: El Programa Primer Paso (PPP)

En esta sección se describe el Programa Primer Paso (PPP), un programa de prácticas laborales que viene implementando el Gobierno de la Provincia de Córdoba en todo el territorio provincial desde el año 1999. Se trata de un programa en donde los actores relevantes son el

²⁸Cabe destacar que de estos 18 programas solo uno cuenta con una evaluación experimental. El resto de los estudios está basado en evaluaciones cuasi-experimentales. Además, solo uno de ellos fue implementado en América Latina.

joven y la empresa, sin estar involucradas las instituciones educativas (ver Figura 1) ni requerir de manera obligatoria una instancia de capacitación más allá de la propia actividad laboral. Gran parte de la descripción institucional del programa y todos los resultados reportados de la evaluación de impacto de la edición 2012 están basados en el trabajo previo de Berniell y de la Mata (2017).

5.1. Descripción institucional

El objetivo general del PPP es mejorar la inserción laboral de los jóvenes de 16 a 25 años de edad sin experiencia laboral relevante, facilitando su transición hacia el empleo formal. Este programa del Gobierno de la Provincia de Córdoba fue creado en 1999 y hasta el año 2007 eligió a sus alrededor de 10.000 beneficiarios anuales por orden de inscripción, ya que el programa siempre es sobre-demandado (en el sentido de tener más postulantes que vacantes disponibles). Entre los años 2008 y 2011 el programa fue discontinuado y reapareció en 2012 con una nueva modalidad de otorgamiento de beneficios: desde ese año, la asignación del PPP se realiza por sorteo público, hecho por la Lotería de la Provincia de Córdoba.

A fines de 2014, el programa se convirtió en política permanente tras la aprobación de la Ley Provincial 10.236 que aseguró, entre otros aspectos del programa, un número mínimo de pasantías que debían ser otorgadas en el marco del PPP. En los años subsiguientes se amplió la cobertura, alcanzando los 15.000 beneficiarios en su formato tradicional²⁹.

Cada año, el PPP se inicia con la apertura del período de inscripción a una de sus tres modalidades: (i) modalidad entrenamiento; (ii) modalidad contrato por tiempo indeterminado (CTI), donde el empleador afronta las cargas sociales y paga el resto del salario correspondiente; y (iii) modalidad discapacidad. La modalidad entrenamiento es la más importante en términos de beneficiarios (más del 80 % del total).

El PPP es un programa que se focaliza en un espectro amplio de jóvenes, en el sentido que los únicos criterios de elegibilidad son la edad, no haber tenido un empleo formal en los

²⁹Desde 2015 se crearon programas similares que atienden a una población objetivo diferente: el Programa PPP-Aprendiz, también para jóvenes menores a 25 años pero que agrega la condicionalidad de cursar una carrera a la par de la práctica laboral; el Programa XMí, orientado a mujeres mayores de 25 años sin trabajo formal; y el recientemente lanzado Programa PILA orientado a hombres mayores de 25 años sin empleo formal.

seis meses previos a la fecha de finalización del período de inscripción, ni estar recibiendo otros beneficios o ayudas económicas públicas³⁰. Cada inscripción válida en el PPP se compone de un joven solicitante y una empresa que aceptó previamente su candidatura, que puede pertenecer a cualquier rubro de actividad, dado que no existen restricciones en esa dimensión. La interacción entre los jóvenes y las empresas se da de manera espontánea y voluntaria, y el aval de la empresa a un joven particular se logra luego de un proceso regular de entrevistas laborales. Además, este programa cuenta con una amplia difusión por medios masivos de comunicación, así como también a través de autoridades de gobiernos locales y de líderes de organizaciones del tercer sector, con lo cual se reciben inscripciones de jóvenes distribuidos a lo largo de todo el territorio provincial.

Los beneficiarios del PPP reciben mensualmente una transferencia monetaria, que se hace directamente a la cuenta bancaria del joven. El monto de esta transferencia ha ido variando año a año, pero es de una magnitud considerable. Por ejemplo, durante la edición 2012 equivalía a un 90 % del salario mínimo legal horario. Además, el estado provincial se hace cargo de cubrir riesgos del trabajo y las comisiones bancarias asociadas a la apertura de cuentas y a la gestión de los pagos a los jóvenes beneficiarios. La retribución se hace a cambio de realizar la práctica laboral de 12 meses durante 20 horas semanales, generalmente organizadas en jornadas de cuatro horas durante cinco días a la semana. La condición fundamental es que esa práctica se realice en una empresa formalmente registrada ante la autoridad tributaria y que también tenga empleo registrado³¹.

Hacia el año 2012, con 10.000 beneficiarios, la cobertura teórica del programa iba desde un 2 % (si se consideran como elegibles a todos los jóvenes cordobeses no empleados de manera formal, ya sea activos o inactivos), hasta alrededor del 5 % (si se considera elegibles solo a los jóvenes activos no formalmente empleados).³² En ese año, y para la modalidad entrenamiento en empresas formales, se recibieron 22.800 postulaciones válidas (de 22.000 individuos, ya que

³⁰Con la excepción de programas con estatus superior, como el caso de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que sí es compatible con el PPP.

³¹Una excepción a esta regla son los 500 cupos destinados a departamentos del noroeste cordobés, donde no se requiere que las empresas que participan estén registradas ante la autoridad tributaria ni necesariamente tengan empleo registrado.

³²El incremento de la modalidad tradicional del PPP en el año 2015 a 15.000 beneficiarios implicaría una cobertura teórica que va entre el 3 % y el 7,5 %, aproximadamente.

cada individuo puede postular a más de una empresa) de las cuales fueron elegidas por sorteo como beneficiarias unas 7.300.

5.2. Características de los participantes del PPP

El PPP es un programa que *ex-ante* no incluye fuertes criterios de focalización, pues la única condición para los jóvenes es no estar trabajando como trabajador registrado en los seis meses previos a la inscripción³³ y para las empresas la única condición es contar con al menos un trabajador formalmente registrado. La población de jóvenes que finalmente termina postulando al programa se parece mucho a la población de esa misma edad en Córdoba³⁴.

El Cuadro 1 muestra las principales características en la línea de base de beneficiarios y no beneficiarios de la edición 2012 del PPP. De acuerdo con ese cuadro, y tal como se explica en Berniell y de la Mata (2017), la aleatorización en la elección de jóvenes PPP asegura la comparabilidad *ex-ante* entre el grupo de no beneficiarios (grupo de control) y los beneficiarios (grupo de tratamiento).

Otra forma de analizar la representatividad de la población de postulantes respecto a la población de jóvenes total es observar la distribución espacial de beneficiarios y no beneficiarios. La Figura 9 muestra en el primer panel la distribución del control y del tratamiento para el caso de la Ciudad de Córdoba³⁵. El segundo panel de esa figura presenta la distribución espacial de los cerca de 1.000 individuos (pertenecientes tanto al control como al tratamiento) que fueron encuestados para realizar un seguimiento de corto plazo (12 meses después de haber concluido su paso por el PPP 2012), y cuyos resultados se reportan en Berniell y de la Mata (2017).

Por el lado de los empleadores, son numerosas y de sectores productivos diversos las empresas cordobesas que participan usualmente en el PPP. Por ejemplo, en el PPP 2012 se recibieron postulaciones válidas para más de 10.400 empresas³⁶. El tamaño mediano del empleo registrado

³³Los gestores del programa realizan el chequeo de esta condición de elegibilidad utilizando registros administrativos provenientes del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS).

³⁴Esto se comprueba al comparar las características sociodemográficas volcadas en la ficha de inscripción con características similares de toda la población obtenidas de la EPH para aglomerados de la provincia de Córdoba.

³⁵Si bien gran parte de los postulantes al programa provienen de la ciudad de Córdoba, aproximadamente el 60% de las postulaciones es de jóvenes de otras ciudades.

³⁶Aproximadamente el 70% de esas empresas recibió una única postulación válida, mientras que el 15% recibió dos y el restante 15% más de dos (Berniell y de la Mata, 2017).

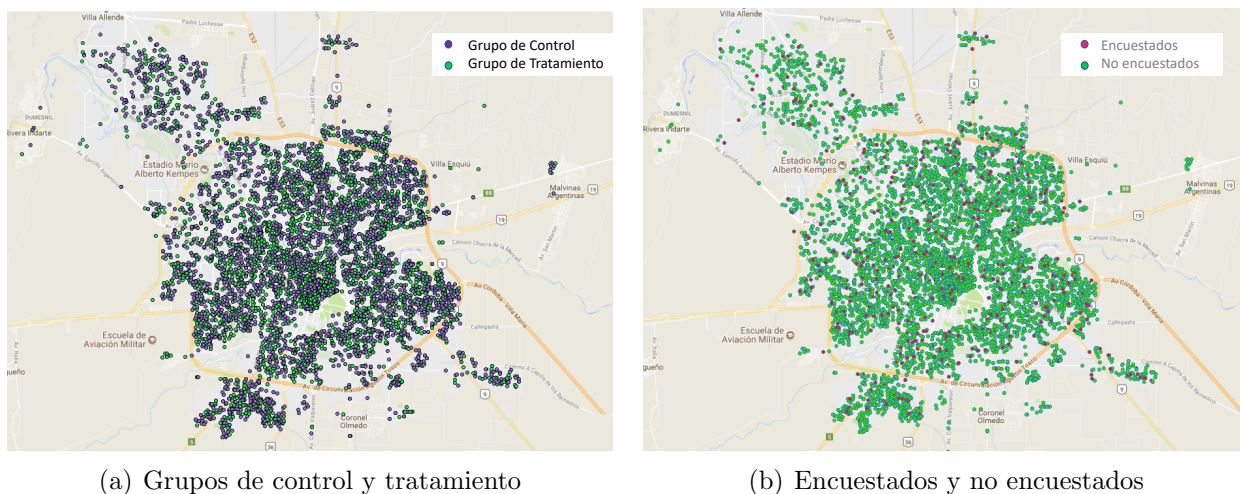
Cuadro 1: Características de los no beneficiarios y de los beneficiarios del PPP 2012

Características en la línea de base	No beneficiarios	Beneficiarios
A. Todos		
Fracción de mujeres ^a	0,54	0,53
Años de edad ^a	21,02	21,05
Fracción de solteros ^a	0,94	0,94
Fracción que tiene al menos un hijo ^a	0,11	0,10
Fracción que completó la secundaria (solo para 18+ años) ^a	0,64	0,65
Fracción con título educación superior (solo para 21+ años) ^a	0,09	0,10
Tasa de pobreza en el barrio o ciudad de residencia ^b	0,08	0,08
Tasa de desocupación en el barrio o ciudad de residencia ^b	0,06	0,06
Tasa de informalidad en el barrio o ciudad de residencia ^b	0,43	0,43
B. Mujeres		
Años de edad ^a	21,44	21,49
Fracción de solteros ^a	0,92	0,93
Fracción que tiene al menos un hijo ^a	0,16	0,15
Fracción que completó la secundaria (solo para 18+ años) ^a	0,72	0,73
Fracción con título educación superior (solo para 21+ años) ^a	0,11	0,13
Tasa de pobreza en el barrio o ciudad de residencia ^b	0,08	0,08
Tasa de desocupación en el barrio o ciudad de residencia ^b	0,06	0,06
Tasa de informalidad en el barrio o ciudad de residencia ^b	0,43	0,43
B. Hombres		
Años de edad ^a	20,51	20,56
Fracción de solteros ^a	0,95	0,96
Fracción que tiene al menos un hijo ^a	0,05	0,04
Fracción que completó la secundaria (solo para 18+ años) ^a	0,54	0,56
Fracción con título educación superior (solo para 21+ años) ^a	0,05	0,06
Tasa de pobreza en el barrio o ciudad de residencia ^b	0,08	0,08
Tasa de desocupación en el barrio o ciudad de residencia ^b	0,06	0,06
Tasa de informalidad en el barrio o ciudad de residencia ^b	0,43	0,42
Paper application	0,61	0,62

Nota: ^a Información obtenida directamente de las fichas de inscripción al programa. ^b Información obtenida cruzando la dirección reflejada en las fichas de inscripción al programa con datos del Censo Provincial de Población y Vivienda (2008, piloto del CNPyV 2010)

Fuente: Berniell y de la Mata (2017).

Figura 9: Distribución espacial (solo Ciudad de Córdoba) de los grupos de control y tratamiento y de los encuestados para la evaluación de corto plazo



Fuente: con base en información georreferenciada obtenida de los registros administrativos de inscripción al PPP 2012.

en esas empresas es de tres empleados y cerca del 90% tiene menos de treinta empleados registrados. Estas cifras también coinciden con la distribución de tamaño de la población de empresas formales en Córdoba. En cuanto a los sectores, cerca del 40% de las postulaciones se dirigieron al sector de comercio, alrededor del 16% a manufactura y el resto a servicios y otros rubros.

Por último, el PPP presenta tasas de cumplimiento que son considerablemente altas. Aproximadamente el 83% de los jóvenes que resultaron elegidos por sorteo para recibir el beneficio en la edición de 2012 completó los 12 meses de su pasantía, mientras que un 7% completó entre 6 y 11 meses.

5.3. Impactos

El trabajo de Berniell y de la Mata (2017) estimó los impactos de corto, mediano y largo plazo de la edición 2012 del PPP, aprovechando la asignación aleatoria de los beneficiarios para crear un experimento natural, donde el grupo de jóvenes no sorteados (control) resulta ser el contrafactual ideal para el grupo de jóvenes que sí fue asignado a una pasantía a través del PPP (grupo de tratamiento). Esa evaluación utilizó información de distintas fuentes, incluyen-

do registros administrativos de la gestión del programa y del empleo formalmente registrado (datos del Sistema Integrado Previsional Argentino, SIPA), así como también relevamientos cualitativos y cuantitativos en el campo. El relevamiento cualitativo consistió en entrevistas en profundidad a los actores clave en torno al programa (funcionarios provinciales y municipales, empresarios y líderes de organizaciones del tercer sector), y en diez grupos focales realizados de manera estratificada con jóvenes beneficiarios del PPP³⁷.

El relevamiento cuantitativo en campo tomó la forma de una encuesta asistida por computadora, para la cual los encuestados fueron invitados a participar a través de un muestreo aleatorio simple realizado sobre el conjunto de postulantes al PPP 2012 de la Ciudad de Córdoba. La encuesta se realizó en los laboratorios de computación de la Ciudad Universitaria (pertenecientes a la Universidad Nacional de Córdoba), durante tres sábados consecutivos del mes de mayo de 2014. Como la pasantía del PPP 2012 comenzó en junio de 2012 y culminó 12 meses después, en mayo de 2013, la encuesta en campo relevó distintos aspectos del estado de situación de los jóvenes (beneficiarios y no beneficiarios) un año después de que los jóvenes asignados al PPP concluyeran el programa (24 meses después de que lo empezaran). Estos resultados de la encuesta conforman parte de los impactos de corto plazo del programa.

El Cuadro 2, en el panel A, muestra que el PPP no afectó la participación laboral de los jóvenes, que un año después siguió siendo alta (cerca al 90 %, columna (3)). El programa sí logró impactar dos resultados muy importantes: el empleo, ya que la tasa de empleo fue unos 7 puntos porcentuales (p.p.) más alta para los tratados en comparación con los controles (columna (1)), y el empleo registrado, que aumentó en una magnitud similar al empleo total (unos 6 p.p.). Es decir, luego del paso por el PPP, los jóvenes muestran una probabilidad más alta de estar empleados, y ese mayor empleo se da básicamente bajo la forma de empleo registrado. El impacto logrado en materia de empleo formal se mantiene, en términos absolutos, relativamente estable en el tiempo. Esto se muestra en el panel B del Cuadro 2, donde las

³⁷Las entrevistas y los grupos focales se realizaron entre diciembre de 2013 y marzo 2014. Los grupos focales fueron convocados de acuerdo a un muestreo aleatorio hecho de manera tal que los grupos resultaran homogéneos en tres dimensiones: género, nivel socioeconómico y el tamaño de las empresas en las que realizaron las pasantías. El nivel socioeconómico se definió en torno a cuatro posibles categorías (bajo, medio-bajo, medio-alto, alto), que fueron obtenidas por medio de un análisis de *clusters* que utilizó variables socioeconómicas del barrio de residencia (tasa de NBI, tasa de desocupación, porcentaje de adultos con educación superior completa, entre otras) y de variables individuales (nivel educativo alcanzado, y cantidad de hijos ajustada por edad).

Cuadro 2: Efectos de corto, mediano y largo plazos sobre los principales resultados laborales de los jóvenes

Resultados laborales	ITT		Media en grupo de control (3)
	Coef. (1)	Desv. est. (2)	
Panel A. Resultados laborales de corto plazo (12 meses después de finalizar el PPP 2012)			
Tasa de actividad	0,013	0,020	0,891
Tasa de empleo	0,070	** 0,033	0,334
Tasa empleo registrado	0,061	*** 0,009	0,189
	Córdoba (Ciudad)	*** 0,006	0,163
	Córdoba (Provincia)	*** 0,006	0,163
Panel B. Empleo registrado (toda la provincia) en el mediano y largo plazo (18 a 42 meses después)			
Después de 18 meses	0,050	*** 0,006	0,195
Después de 24 meses	0,042	*** 0,006	0,220
Después de 30 meses	0,043	*** 0,007	0,251
Después de 36 meses	0,040	*** 0,007	0,262
Después de 42 meses	0,046	*** 0,007	0,285

Notas: La columna (1) reporta la estimación de la intención de tratamiento (*intention-to-treat*, ITT por sus siglas en inglés) del programa, que resulta de comparar el valor promedio de la variable de resultado de interés en el grupo de individuos asignados por la lotería al tratamiento con el promedio para los individuos asignados al control. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

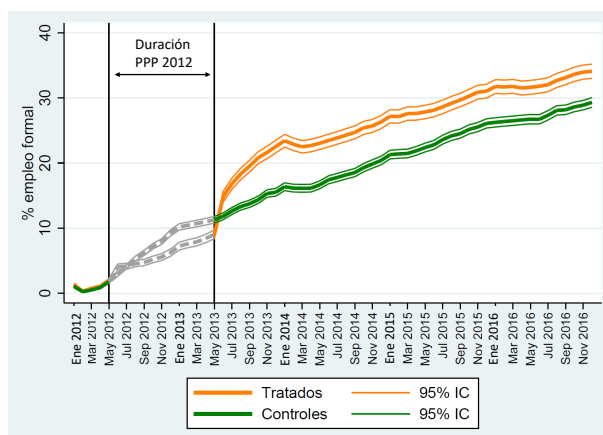
Fuente: Berniell y de la Mata (2017).

estimaciones señalan diferencias en la probabilidad de empleo formal entre tratados y controles cercanas a 5 p.p. en el mediano y largo plazo (hasta 3,5 años de finalizar el programa, es decir, 4,5 años después de iniciarlo).

La Figura 10 muestra el porcentaje de jóvenes en el grupo de tratados y de controles con un empleo formalmente registrado en el período diciembre 2011 a noviembre 2016, es decir, en el pre (diciembre 2011 a mayo 2012), durante (junio 2012 a mayo 2013) y post programa (junio 2013 en adelante). La tendencia positiva del grupo de control indica que los jóvenes naturalmente se van incorporando poco a poco al empleo registrado, pero aquellos que participaron del PPP durante el año 2012 lo hacen más rápido luego de concluir el paso por el PPP. Esta brecha es la que puede atribuirse enteramente al impacto del programa. Cabe aclarar que la Figura 10 también muestra qué sucedía con esta variable en los 12 meses de vigencia del PPP 2012, durante el cual los empleadores no tienen la obligación de registrar a los pasantes como empleados, pero pueden hacerlo si desean complementar las horas de trabajo para, por ejemplo, alcanzar jornadas completas, en vez de las 20 horas semanales que subsidia el programa.

Por otro lado, la Figura 11 muestra otro resultado reportado por Berniell y de la Mata (2017): una estimación puntual (línea punteada) y unas cotas máximas y mínimas para los impactos del PPP sobre los salarios formales. Tal como se explica en Berniell y de la Mata (2017), si bien se trata de cotas muy conservadoras, no permiten aseverar que el PPP haya impactado de manera positiva en los salarios de los participantes. Es decir, si pensamos en

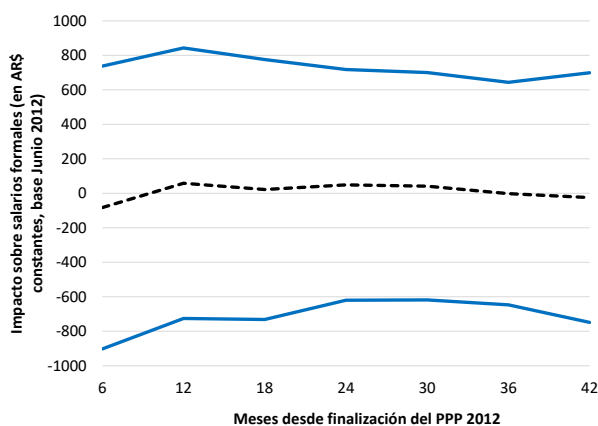
Figura 10: Evolución del empleo registrado en los grupos de control y tratamiento



Fuente: Berniell y de la Mata (2017), con base en registros administrativos de SIPA.

Notas: La figura refleja la tasa de empleo registrado en el pre, durante y post tratamiento (hasta 42 meses después de concluido el PPP 2012). La línea punteada de la figura (b) corresponde a estimaciones puntuales (MCO) donde la variable de resultado es el salario bruto formal (que toma valores positivos solo para los empleados registrados). Las bandas azules corresponden a las cotas máximas y mínimas computadas de acuerdo con la adaptación de la propuesta de Attanasio *et al.* (2011) explicada en Berniell y de la Mata (2017).

Figura 11: Impactos sobre salarios, condicional en trabajar formalmente (con cotas superior e inferior)



Fuente: Berniell y de la Mata (2017), con base en registros administrativos de SIPA.

Notas: La línea punteada corresponde a estimaciones puntuales (MCO) donde la variable de resultado es el salario bruto formal (que toma valores positivos solo para los empleados registrados). Las bandas sólidas corresponden a las cotas máximas y mínimas computadas de acuerdo a la adaptación de la propuesta de Attanasio *et al.* (2011) explicada en Berniell y de la Mata (2017).

salarios como indicadores de productividad laboral, y a esta como reflejo de las habilidades o el capital humano de los trabajadores, esta evidencia no favorece la explicación de que este programa de pasantía ha cerrado brechas de habilidades y es por esa razón que a sus beneficiarios les va mejor en el mercado laboral (tal como se describe en los resultados del Cuadro 2). Otra

evidencia en la misma dirección que muestra el trabajo de Berniell y de la Mata (2017) es que el PPP no parece haber impactado sobre medidas directas de habilidades recogidas en la encuesta de seguimiento realizada a los 12 meses de concluido el paso por el programa.

Es decir, a los jóvenes PPP les va mejor en el mercado laboral en términos de tener empleo y de que este sea registrado, pero no necesariamente debido a que hayan logrado desarrollar nuevas habilidades durante la pasantía. De hecho, Berniell y de la Mata (2017) concluyen que son aspectos informativos los que mejor explican los resultados laborales de los jóvenes PPP. En particular, las autoras muestran evidencia consistente con una hipótesis de señalización, es decir, con un mecanismo informativo que opera dando la oportunidad a jóvenes que *ex-ante* contaban con mayor productividad laboral potencial de demostrarla ante posibles empleadores (incluyendo los mismos con quienes realizaron la pasantía PPP). Es decir, esta evidencia indica que el PPP parece operar como un mecanismo señalizador creíble, por el cual empresas del sector formal ayudan a los jóvenes sin experiencia a visibilizar su potencial como empleados.

6. Mensajes finales: Desafíos de la escalabilidad de subsidios a prácticas laborales

Si bien un programa como el PPP muestra impactos positivos en el corto, mediano y largo plazos, la factibilidad de implementarlo a una mayor escala (ampliación de cobertura) depende crucialmente del análisis de ciertos desafíos o problemas que pueden aparecer con un mayor número de beneficiarios. La limitación más importante está relacionada con los efectos de equilibrio general, entre los que podemos destacar un efecto desplazamiento. Es decir, a pesar de que para la escala en la que opera actualmente el programa no hay evidencia de que a los jóvenes beneficiarios les vaya mejor en el mercado laboral a expensas de lo que sucede con los no beneficiarios (Berniell y de la Mata, 2017), esta situación podría cambiar si se incrementa mucho el número de jóvenes que pasan por el programa. Pero existen otros tipos de efectos de equilibrio general que podrían aparecer en caso de que el programa se expanda en cobertura. Por ejemplo, la forma en que se fijan los salarios para ocupaciones típicas de la entrada al

mundo laboral podría verse distorsionada por la existencia de un subsidio como el que otorga el programa analizado en la sección 5.

Por otro lado, y como ese tipo de programas dependen crucialmente del financiamiento público, pensar en escalar no siempre resulta presupuestariamente factible y, aún en el caso de serlo, esa ampliación debería estar condicionada a un análisis de costo efectividad apropiado. La Figura 12 muestra el resultado de un ejercicio de costo efectividad realizado para el PPP utilizando la información sobre los costos del programa³⁸ y los beneficios que genera en términos de mayor probabilidad de tener un empleo formal provenientes de las estimaciones de Berniell y de la Mata (2017). En particular, este análisis considera que los salarios formales adicionales que obtienen los jóvenes a consecuencia del programa se explican completamente por la mayor probabilidad de tener un empleo registrado, y no porque el salario en esos empleos sea más alto, tal como se desprende del trabajo de Berniell y de la Mata (2017)³⁹. La Figura 12 muestra el VPN (Valor Presente Neto) del programa en cada mes entre junio de 2012 (inicio del programa) y diciembre de 2016 (43 meses después de su finalización). Cabe destacar que el mes para el cual ese valor se vuelve positivo señala el tiempo que debe transcurrir para que los beneficios en valor actual superen a los costos en valor actual.

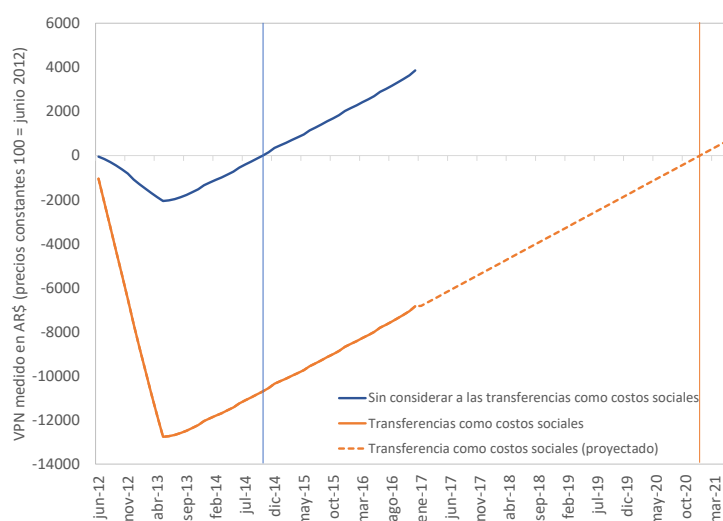
La Figura 12 muestra dos escenarios extremos, donde los costos en el cálculo del VPN se consideran de manera distinta. En un caso, el monto del beneficio mensual entregado a los jóvenes es meramente un traspaso de fondos desde el Estado a los privados, y la valoración social de ambos usos alternativos coincide. En este escenario, el VPN se torna positivo 18 meses después de concluido el programa (en noviembre de 2014). En el otro caso, la transferencia se toma enteramente como un costo social, es decir, los jóvenes beneficiarios no derivan ninguna utilidad del uso de esos fondos. En este escenario, y dado el horizonte temporal para el cual se

³⁸Al costo directo del programa (monto de la transferencia monetaria realizada al joven) se le suma aproximadamente un 10% de costos administrativos, que se distribuyen de la siguiente manera: (i) seguro de riesgo de trabajo (0.8% del monto de la transferencia), (ii) Costo de la transferencia bancaria (0.6%), (iii) gastos de personal administrativo, mantenimiento y gestión de página web, servicios de correo (para dar aviso a los jóvenes que resultaron sorteados del otorgamiento del beneficio) y publicidad (8.6%).

³⁹Supuestos adicionales para hacer este ejercicio son los siguientes: (i) los jóvenes del grupo de control que no consiguen un empleo formal no obtienen ingresos adicionales de un empleo informal (este supuesto es consistente con los resultados de corto plazo que indican que el aumento del empleo se explica por más empleo formal, ver Cuadro 2); (ii) la tasa de descuento intertemporal es del 3% anual, y se asume que refleja el costo de oportunidad de colocaciones de los fondos en activos libres de riesgo; (iii) los costos y beneficios incluidos en el cómputo son los únicos relevantes.

dispone de información sobre impactos del programa, el VPN sigue siendo negativo a diciembre de 2016 (43 meses después de concluido el programa). Otra forma de visualizar este mismo escenario es un cómputo simple de costo efectividad, donde se compara el flujo descontado de costos en un momento dado (junio 2012) con el valor descontado de los beneficios generados hasta cierto momento. Hasta el mes con que se cuenta con estimaciones de impacto (diciembre de 2016), por cada peso gastado solo se han generado 0,46 pesos en beneficios medidos desde la mayor masa salarial formal. Si bien este ratio es todavía menor a uno, en caso de proyectar los beneficios con las tendencias observadas hasta diciembre 2016, puede estimarse que el ratio llegará a uno (el VPN se hará positivo) hacia enero de 2021 (91 meses después de concluido el paso por el programa). Este resultado se muestra en la línea punteada en la Figura 12.

Figura 12: Análisis de costo efectividad del Programa Primer Paso



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, resulta muy importante destacar que si bien en características observables un programa como el PPP capta postulantes similares a la población de jóvenes de Córdoba, es muy probable que en dimensiones inobservables los jóvenes que postulan tengan una mayor predisposición a buscar y, probablemente encontrar, un trabajo formal que los que no postulan. Es decir, si el programa extiende mucho la cobertura para captar jóvenes que usualmente no se postulan es probable que los impactos que puedan encontrarse sean de menor magnitud que los encontrados sobre la población de postulantes analizada en Berniell y de la Mata (2017).

Esto implicaría que el análisis costo efectividad sería menos auspicioso.

Otro desafío que puede aparecer ante el escalamiento de un programa de este tipo tiene que ver con el rol de los sindicatos. Estos pueden oponerse activamente a la extensión de estos beneficios de prácticas laborales o pasantías.

Adicionalmente, hay ciertos aspectos de la escalabilidad que pueden ser previstos desde una base cuantitativa seria, y tienen que ver con cuán capaz es el entramado productivo (cantidad y tipo de empresas formales que operan en una determinada ciudad o región) de recibir o aceptar pasantes o practicantes jóvenes en sus establecimientos. Una primera cuantificación de este aspecto es posible de llevarse a cabo a partir de los datos administrativos de empleo registrado, y una base de comparación podría ser el universo de empresas que aceptan postulantes para un programa como el PPP (en términos de tamaño, sector, composición etaria de sus trabajadores formales, ubicación, etc.).

Un último grupo de desafíos, no por eso menos importantes, se relacionan con cómo se gestiona, monitorea y se da seguimiento al cumplimiento de los compromisos que todas las partes (tanto pasantes, como empleadores y el propio gobierno) asumen al momento de decidir formar vínculos laborales temporarios como los previstos por este tipo de programa. En particular, el monitoreo del cumplimiento de regulaciones de seguridad e higiene, de la asistencia de los pasantes, y los esfuerzos para evitar la manipulación de los beneficios por parte de los empleadores pueden resultar muy costosos y hasta, en algún punto, pueden volverse impracticables.

Referencias

- Acevedo, P., Cruces, G., Gertler, P., y Martínez, S. (2015). Soft skills and hard skills in youth training programs. long term experimental evidence from the dominican republic. *Mimeo*.
- Acevedo, P., Cruces, G., Gertler, P., y Martínez, S. (2017). Living Up to Expectations: How Job Training Made Women Better Off and Men Worse Off. NBER Working Papers 23264, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Almlund, M., Duckworth, A. L., Heckman, J. J., y Kautz, T. D. (2011). Personality psychology and economics. Technical report, National Bureau of Economic Research.
- Altonji, J. G., Kahn, L. B., y Speer, J. D. (2016). Cashier or consultant? entry labor market conditions, field of study, and career success. *Journal of Labor Economics*, 34(S1):S361–S401.
- Alzúa, M. L., Cruces, G., y Lopez, C. (2016). Long-Run Effects Of Youth Training Programs: Experimental Evidence From Argentina. *Economic Inquiry*, 54(4):1839–1859.
- Arozamena, L. y Ruffo, H. (2016). Education, Signaling and Mismatch. Documentos de Trabajo DIS Nro. 2016/03, CAF.
- Attanasio, O., Guarín, A., Medina, C., y Meghir, C. (2015). Long term impacts of vouchers for vocational training: Experimental evidence for colombia. NBER Working Papers 21390, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Attanasio, O., Kugler, A., y Meghir, C. (2011). Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in colombia: Evidence from a randomized trial. *American Economic Journal: Applied Economics*, pp. 188–220.
- Autor, D. (2015). Why are there still so many jobs? the history and future of workplace automation. *The Journal of Economic Perspectives*, 29(3):3–30.
- Berniell, I., Berniell, L., y de la Mata, D. (2017). Experimental evidence on the perceived returns to occupations and occupational choice. *Manuscrito no publicado*.

- Berniell, L. y de la Mata, D. (2017). Starting on the right track?: The effects of first job experience on short and long term labor market outcomes. Documentos de Trabajo DIS Nro. 2017/26, CAF.
- Brown, A. J. y Koettl, J. (2015). Active labor market programs: Employment gain or fiscal drain? *IZA Journal of Labor Economics*, 4(1):12.
- CAF (2016). *Más habilidades para el trabajo y la vida: Los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral*. Reporte de Economía y Desarrollo 2016 (RED 2016). CAF.
- Card, D., Ibararán, P., Regalia, F., Rosas-Shady, D., y Soares, Y. (2011). The labor market impacts of youth training in the dominican republic. *Journal of Labor Economics*, 29(2):267–300.
- Card, D., Kluve, J., y Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The Economic Journal*, 120(548).
- Card, D., Kluve, J., y Weber, A. (2017). What works? a meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, (forthcoming).
- Corak, M. y Piraino, P. (2011). The intergenerational transmission of employers. *Journal of Labor Economics*, 29(1):37–68.
- Corseuil, Carlos Henrique and Foguel, Miguel and Gonzaga, Gustavo and others (2014). Apprenticeship as a stepping stone to better jobs: Evidence from brazilian matched employer-employee data. *Texto para Discussão*, 651.
- Cruces, G., Ham, A., y Viollaz, M. (2012). Scarring effects of youth unemployment and informality: Evidence from brazil. *Centre for Distributive, Labor and Social Studies Working Paper*.
- Cunha, F., Heckman, J. J., y Schennach, S. M. (2010). Estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation. *Econometrica*, 78(3):883–931.

- Cunningham, W. V. y Villaseñor, P. (2016). Employer voices, employer demands, and implications for public skills development policy connecting the labor and education sectors. *The World Bank Research Observer*, 31(1):102–134.
- Deming, D. J. (2017). The growing importance of social skills in the labor market. *The Quarterly Journal of Economics*, 132(4):1593–1640.
- Duckworth, A. L. y Quinn, P. D. (2009). Development and validation of the short grit scale (grit-s). *Journal of Personality Assessment*, 91(2):166–174.
- Dustmann, C., Glitz, A., Schönberg, U., y Brücker, H. (2015). Referral-based job search networks. *The Review of Economic Studies*, 83(2):514–546.
- Eriksson, S. y Rooth, D.-O. (2014). Do employers use unemployment as a sorting criterion when hiring? evidence from a field experiment. *The American Economic Review*, 104(3):1014–1039.
- Fazio, M. V., Fernández-Coto, R., y Ripani, L. (2016). *Aprendices para el siglo XXI: ¿Un modelo para América Latina y el Caribe?* BID.
- Gelber, A., Isen, A., y Kessler, J. B. (2015). The effects of youth employment: Evidence from new york city lotteries. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(1):423–460.
- Ibarrarán, P., Ripani, L., Taboada, B., Villa, J. M., y García, B. (2014). Life skills, employability and training for disadvantaged youth: Evidence from a randomized evaluation design. *IZA Journal of Labor & Development*, 3(1):1–24.
- Ibarrarán, P., Kluve, J., Ripani, L., y Rosas Shady, D. (2015). Experimental Evidence on the Long-Term Impacts of a Youth Training Program. IZA Discussion Papers 9136, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Kawaguchi, D. y Murao, T. (2014). Labor-market institutions and long-term effects of youth unemployment. *Journal of Money, Credit and Banking*, 46(S2):95–116.
- Kluve, J., Puerto, S., Robalino, D., Romero, J., Rother, F., Stoeterau, J., Weidenkaff, F., y Witte, M. (2017). Interventions to improve labour market outcomes of youth: A systematic

review of training, entrepreneurship promotion, employment services, and subsidized employment interventions. *Campbell Systematic Reviews, The Campbell Collaboration*.

Kluve, J., Puerto, S., Robalino, D., Rother, F., Weidenkaff, F., Stoeterau, J., Tien, B., y Witte, M. (2014). Interventions to improve labour market outcomes of youth: a systematic review of training, entrepreneurship promotion, employment services, mentoring, and subsidized employment interventions.

Kluve, J. y Rani, U. (2016). *A review of the effectiveness of active labour market programmes with a focus on Latin America and the Caribbean*. ILO.

Kroft, K., Lange, F., y Notowidigdo, M. J. (2013). Duration dependence and labor market conditions: Evidence from a field experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3):1123–1167.

Kugler, A., Kugler, M., Saavedra, J., y Prada, L. O. H. (2015). Long-term Direct and Spillover Effects of Job Training: Experimental Evidence from Colombia. NBER Working Papers 21607, National Bureau of Economic Research, Inc.

Marchioni, C. (2016). Habilidades no cognitivas en América Latina. Una medición desde pruebas estandarizadas. Documentos de Trabajo DIS Nro. 2016/04, CAF.

Novella, R. y Pérez-Dávila, Y. S. (2017). Son Efectivos los Programas de Aprendices?: Lecciones para América Latina y el Caribe. Nota Técnica Nro. IDB-TN-1319, BID.

OCDE (2013). *PISA 2012 Results: Ready to Learn (Volume III): Students' Engagement, Drive and Self-Beliefs*. OCDE, París, Francia.

OCDE (2014). *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volume I, Revised edition) Student Performance In Mathematics, Reading and Science*. OCDE, París, Francia.

Pallais, A. (2014). Inefficient hiring in entry-level labor markets. *The American Economic Review*, 104(11):3565–3599.

Spence, M. (1973). Job market signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, 87(3):355–374.

Tornarolli, L. (2016). El Fenómeno de los NiNis en América Latina. Documentos de Trabajo
DIS Nro. 2016/18, CAF.