



"Students work on an engine at Sisli Vocational High School". Por Simone D. McCourtie/ [CC BY 2.0](#). (Sin cambios)

IMPACTO DEL PROGRAMA PRIMER PASO (PPP) SOBRE LA EMPLEABILIDAD DE JÓVENES

Un estudio experimental sobre los mecanismos a través de los cuales una primera oportunidad laboral mejora la empleabilidad de los jóvenes

Lecciones de política

- *El PPP genera importantes mejoras en la calidad del empleo (formalidad laboral) de los jóvenes beneficiarios, y una reducción moderada en su tasa de desempleo.*
- *Las mejoras en la empleabilidad de los jóvenes beneficiarios son duraderas, ya que persisten hasta, al menos, un año desde la finalización del beneficio. Estas mejoras se deben a la adquisición de experiencia laboral acreditable luego de pasar por el PPP, lo cual alivia el problema del CV "vacío".*
- *Este programa tiene impactos diferenciados. La caída en el desempleo se concentra en varones, y de nivel socioeconómico medio-bajo. Sin embargo, son las mujeres quienes más ganan en términos de formalidad laboral. Además, la calidad del empleo aumenta más para aquellos que transitaron el PPP en una empresa mediana o grande (con más de 5 empleados).*
- *La caída del desempleo causada por el PPP implica que cada puesto de trabajo efectivamente creado cuesta alrededor de 200mil AR\$ de 2012, cifra que debe ser comparada con el valor presente (medido en AR\$ de 2012) de los beneficios laborales y de los derivados del potencial de progreso social para los beneficiarios del programa, que se materializarán en el tiempo.*

Rp

RESUMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

INCLUSIÓN SOCIAL
Enero - 2015

MOTIVACIÓN

La tasa de desempleo juvenil es alta en todos los países de América Latina, y en general triplica a la de la población adulta. A su vez, la informalidad laboral es un flagelo presente en muchos países de la región, ya que alrededor del 60% de los jóvenes (16-25 años) ocupados trabaja en condiciones de informalidad con bajas remuneraciones, desprotección social y escasas posibilidades de desarrollo de una carrera laboral exitosa a largo plazo. 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 abandono de la educación formal, es decir, para que no se conviertan en jóvenes que ni estudian ni trabajan (NiNis).

Estos problemas laborales de los jóvenes tienen que ver con distintas barreras a las que se enfrentan para acceder a empleos de calidad: (1) la falta de habilidades relevantes para el mundo laboral (habilidades técnicas y/o actitudinales o socioemocionales); (2) una reducida demanda de trabajadores jóvenes por parte de las empresas, causada tanto por la falta de experiencia como de información sobre su potencial desempeño, o por una suerte de estigma o prejuicio sobre algunos subgrupos de la población; (3) desconocimiento de los jóvenes acerca de cómo buscar un trabajo adecuado a sus necesidades y posibilidades; (4) jóvenes con bajas aspiraciones o percepciones incorrectas sobre lo que el mundo laboral puede ofrecerles. La literatura especializada ha mostrado resultados mixtos para la mayoría de las intervenciones destinadas a levantar estas barreras, y este vacío de conocimiento es grave por la magnitud del problema laboral juvenil y también por la cantidad de recursos públicos que se destinan a estas iniciativas.

El Programa Primer Paso (PPP) combina aspectos sobre los que también se sabe relativamente poco: es un programa de pasantías y entrenamiento en el trabajo, orientado al empleo en empresas formalmente registradas, que incluye un subsidio al salario, y cuenta con la particularidad de ser financiado por un gobierno subnacional (la Provincia de Córdoba en Argentina). El estudio de los impactos del PPP es particularmente relevante porque además de contribuir a entender mejor los efectos de las pasantías, permite explorar los mecanismos por los cuales una primera oportunidad laboral de calidad puede mejorar la empleabilidad de los jóvenes.

LA INTERVENCIÓN

MODALIDADES DE EMPLEO

- i) ENTRENAMIENTO
- ii) CONTRATO POR TIEMPO INDETERMINADO
- iii) MODALIDAD DISCAPACIDAD

El objetivo general del PPP es mejorar la inserción laboral de los jóvenes sin experiencia laboral relevante, facilitando su transición hacia el empleo formal. Este programa del Gobierno de la Provincia de Córdoba fue creado en 1999. La presente evaluación se basa en la novena edición del programa (PPP 2012)¹, que benefició a 10.000 personas (en su gran mayoría jóvenes de 16 a 25 años)².

Actualmente el PPP cuenta con 15.000 beneficiarios por año, y su implementación está asegurada por una Ley Provincial aprobada en noviembre de 2014.

Los beneficiarios del PPP reciben mensualmente una transferencia monetaria - durante la edición 2012 era de 1.000AR\$- a cambio de trabajar 20 horas semanales en una empresa registrada formalmente³. Los jóvenes que resultan beneficiarios trabajan durante 12 meses, en una de tres posibles modalidades: (i) modalidad entrenamiento; (ii) modalidad contrato por tiempo indeterminado (CTI), donde el empleador afronta las cargas sociales y paga el resto del salario; y (iii) modalidad discapacidad. En las dos primeras modalidades pueden inscribirse todos aquellos jóvenes que no hayan tenido empleo continuo y registrado en los seis meses previos a la inscripción, ni perciban otros beneficios o ayudas económicas públicas⁴. Cada inscripción válida en el PPP se compone de un joven solicitante y una empresa que aceptó su candidatura. Estas empresas pertenecen a distintos rubros de la actividad económica, incluyendo servicios, comercio y manufactura.

Rp

RESUMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

INCLUSIÓN SOCIAL
Enero - 2015

CAF BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

Los resultados indican que las barreras que el PPP parece levantar están relacionadas con la oportunidad de trabajo en una empresa registrada, al dar a los beneficiarios una experiencia laboral acreditable y por lo tanto una señalización de sus habilidades y potencial laboral.

RESULTADOS

Una característica fundamental del PPP, y que permitió la medición de impacto que aquí se describe, es que los beneficiarios de la “modalidad entrenamiento” son, desde 2012, escogidos por sorteo público (de la Lotería de la Provincia de Córdoba) debido a la sobredemanda del programa. En el año 2012 se sortearon 8.000 cupos entre 24.000 postulaciones válidas.

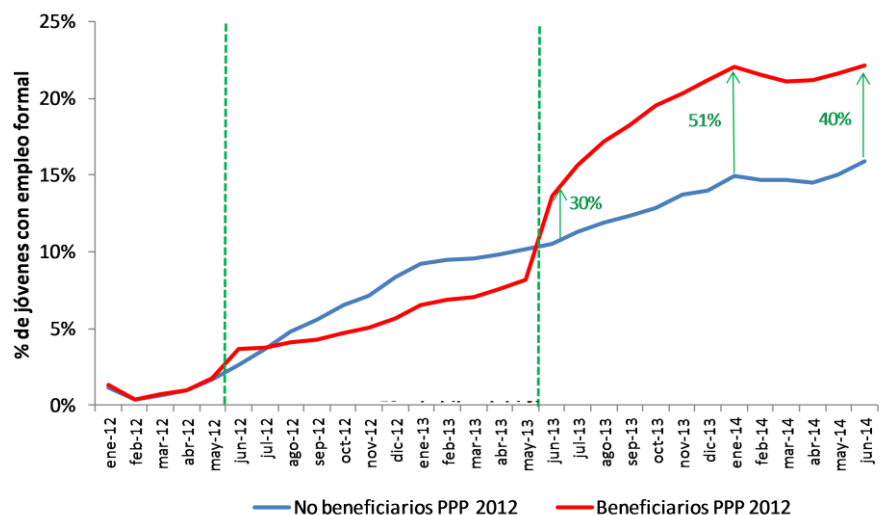
Para medir el impacto del programa, se compararon los resultados laborales de beneficiarios (sorteados) y no beneficiarios (no sorteados) luego de la finalización del PPP 2012, en junio de 2013. Debido a la aleatoriedad en la elección de los jóvenes PPP, estos dos grupos son idénticos “ex ante” y cualquier diferencia en resultados que se observe “ex post” puede ser atribuida con confianza a la influencia del programa.

Para obtener medidas de los resultados de interés se realizó un trabajo de campo cualitativo (grupos focales y entrevistas) y también una encuesta en campo a 1.000 postulantes (beneficiarios y no beneficiarios). Además, se utilizaron datos administrativos referidos al registro laboral formal y a las remuneraciones declaradas ante la autoridad tributaria nacional (AFIP).

Los resultados indican que el PPP genera importantes mejoras en la calidad del empleo de los jóvenes. En junio de 2014 -a un año de haber concluido el paso por el PPP-, la fracción de beneficiarios del PPP 2012 registrada como trabajador formal era 40% superior a la de los no beneficiarios (Gráfico 1). Además, para ese entonces estos beneficiarios empleados formalmente tenían salarios 6% más altos que los de sus pares no beneficiarios (también trabajadores formales).

Este estudio también midió el cambio en el empleo total, ya sea formal o informal, con una encuesta hecha en mayo de 2014. Los resultados indican que el paso por el PPP redujo la probabilidad de estar desempleado en 10% (6 puntos porcentuales). Sin embargo, los datos de esa encuesta señalan que la desocupación entre los ex PPP sigue siendo muy alta y ronda el 60% un año después de concluida la participación en el programa (la tasa de desocupación reportada por los no beneficiarios fue de 66%).

Gráfico 1. Porcentaje de jóvenes postulantes al PPP 2012 con empleo registrado formalmente



Rp

RESUMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

INCLUSIÓN SOCIAL
Enero - 2015

Esta evaluación encuentra, sin embargo, que algunos grupos se benefician más que otros del paso por este programa. En particular, existen diferencias por:

- **Género:** se generan más puestos de trabajo para hombres que para mujeres, pero los empleos generados para las mujeres son aún de mayor calidad que los obtenidos por los varones.
- **Tamaño de empresa a la que postularon:** las ganancias en formalidad laboral son muy superiores para quienes postularon a empresas medianas o grandes (con más de 5 empleados registrados), en comparación con lo que se observa para quienes se inscribieron para trabajar en micro o pequeñas empresas.
- **Nivel socioeconómico:** quienes más se benefician del PPP, tanto en términos de caída en el desempleo como de mayor calidad del empleo obtenido, son los postulantes de nivel socioeconómico medio-bajo. De esta manera, ni los postulantes de mayor nivel socioeconómico ni los que provienen de ambientes muy vulnerables se benefician del programa.

Los resultados indican que las barreras que el PPP parece levantar están relacionadas con la oportunidad de trabajo en una empresa registrada, al dar a los beneficiarios una experiencia laboral acreditable y por lo tanto una señalización de sus habilidades y potencial laboral. No se encontró evidencia que indique que el PPP mejore las habilidades cognitivas y socioemocionales, o las tácticas de búsqueda de empleo.

Además, se encuentra una posible incompatibilidad entre haber participado del PPP y decidir invertir en educación. En particular, hay un impacto negativo, aunque pequeño, sobre la inscripción de los jóvenes en instituciones de educación superior. Es decir, el paso por el PPP podría desmotivar la decisión de continuar con la educación formal superior, con posibles consecuencias futuras.

Por último, cabe aclarar que ni la metodología ni los datos utilizados permiten medir algunos efectos no deseados que podría tener el programa, por ejemplo que algunos empleadores sustituyan trabajadores regulares con empleados contratados en modalidad entrenamiento del PPP.

1 El programa fue discontinuado durante un período de cuatro años, y se reinició en 2012.

2 Hay un cupo anual (alrededor de 500 puestos) reservado a personas con discapacidad y trasplantadas de hasta 49 años.

3 En el año 2012 este monto representaba cerca el 35% del salario mínimo legal, y como el programa requiere en promedio 4 horas diarias de trabajo en lugar de las 8 horas asociadas al salario mínimo legal, el subsidio equivalía a cerca del 70% de este salario.

4 Con algunas excepciones, como el caso del programa nacional "Asignación Universal por Hijo".