

LEYES PARA EL PRIMER EMPLEO Y EMPLEO JUVENIL

En el país existen más de 229 mil jóvenes desocupados de 15 a 24 años, que representan el 24.5% de la población en edad de trabajar de este grupo (ENCFT, 2019). Este grupo equivale alrededor del 40% de todos los desocupados del país, lo que los convierte en un grupo especial de atención para reducir el desempleo general de la República Dominicana.

El desempleo juvenil tiene importantes repercusiones en el desarrollo profesional a corto, mediano y largo plazo de los jóvenes. Dentro de los principales problemas, de acuerdo a la evidencia empírica, que provoca estar desempleado cuando joven, se destacan: 1) repercusiones negativas sobre el salario y la probabilidad de obtener empleo en el futuro, dado a la escasa formación de capital humano durante esta primera etapa¹; 2) influencias en el bienestar y la salud, incluidas enfermedades psiquiátricas y psicológicas²; 3) fomento al aumento de la delincuencia³; 4) aumento o prevalencia de la pobreza dado a la dependencia hacia los padres⁴; 5) emigración de capital humano hacia otros países⁵, entre otros.

Para enfrentar esta problemática, en el país en los últimos 10 años han surgido diversas propuestas de normativas que buscan promover el primer empleo con miras a reducir el desempleo juvenil. Entre estas normativas se destacan las siguientes:

- El proyecto de ley de Pasantía Juvenil, presentado en octubre del 2016, por la diputada Karen Ricardo.

¹ McQuaid (2014). *Multiple scarring effects of youth unemployment in the UK*.

² Strandh, Winefield, Nilsson y Hammarstro (2014). *Unemployment and mental health scarring during the life course*.³ Fleisher(1963)*The Effect of Unemployment on Juvenile Delinquency* y Hoyos, R., Rogers, H. Székely, M. (2016). *Ninis en América Latina*. Banco Mundial.

³ Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015). *Tendencias mundiales del empleo juvenil: promover la inversión en empleos decentes para los jóvenes*. Ginebra.

⁴ Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015). *Tendencias mundiales del empleo juvenil: promover la inversión en empleos decentes para los jóvenes*. Ginebra.

⁵ Rakauskienė y Ranceva (2012). *Youth Unemployment and Emigration Trends*.

- El proyecto de ley Primer Empleo y Desarrollo de Jóvenes, presentado en junio de 2016, por el Senador Arístides Victoria.
- El proyecto que crea el Programa de Primer Empleo, presentado en marzo de 2017, por el Sr. Alejandro Jerez.
- El Proyecto de Ley que Crea el Programa de Primer Empleo, realizado en agosto del 2022, por el diputado Máximo Castro.

Como iniciativas no regulatorias, el Ministerio de Trabajo a través de la Dirección General de Empleo implementó en la última década una Estrategia Nacional para el Fomento del Primer Empleo, y bajo la cual en el 2018 se diseñó el Programa “Mi Primer Empleo” (Anexo I), que subsidiaba el salario de los participantes.

Las propuestas de normativas mencionadas anteriormente buscan, al igual que el programa implementado por el Ministerio de Trabajo, subsidiar o deducir a través de los impuestos correspondientes la colocación de jóvenes en primeros empleos. La matriz a continuación compara los diferentes aspectos transversales entre las normativas:

Tabla I. Propuestas de leyes de primer empleo en República Dominicana

Karen Pichardo 2007-2016	Arístides Victoria Junio 2016	Alejandro Jerez Marzo 2017	Máximo Castro Agosto 2022
Nombre del Proyecto de Ley			
PROYECTO DE LEY DE PASANTÍA JUVENIL	LEY DE PRIMER EMPLEO Y DESARROLLO DE JÓVENES	PROYECTO DE LEY QUE CREA EL PROGRAMA DE PRIMER EMPLEO	PROYECTO DE LEY QUE CREA EL PROGRAMA DE PRIMER EMPLEO.
Objetivo			
-Promover el desarrollo socioeconómico y humano de la juventud dominicana, para facilitar su incorporación al mercado laboral y al sistema productivo nacional; -Fomentar una adecuada relación entre la oferta formativa y demanda en el mercado laboral; -Contribuir a la formación y capacitación laboral vinculada a los procesos productivos como mecanismo de mejoramiento del empleo y productividad laboral; -Dotar a los jóvenes de una formación que desarrolle capacidad para el trabajo y el emprendimiento	-Promover el desarrollo socioeconómico y humano de la juventud dominicana, para facilitar su incorporación al mercado laboral y al sistema productivo nacional; -Fomentar una adecuada relación entre la oferta formativa y la demanda en el mercado laboral; - Contribuir a la formación y capacitación laboral vinculada a los procesos productivos como mecanismo de mejoramiento del empleo y productividad laboral; - Dotar a los jóvenes de una formación que desarrolle capacidad para el trabajo y el emprendimiento	Promover la inserción laboral de los jóvenes cuyas edades estén comprendidas entre 18 y 25 años, y que no hayan accedido aún empleo formal o que se encuentren en situación de desempleo	Promover la inserción laboral de los jóvenes, cuyas edades estén comprendidas entre 18 y 25 años, y que no hayan accedido a un empleo formal o que se encuentren en situación de desempleo.
Autoridad			
Consejo Coordinador. Ministros de: Ministerio de Trabajo, Ministerio de Juventud, MESCYT, Representantes de: INFOTEP, ANJE, representantes pymes, Asociación de Bancos Comerciales, Universidades, CNJT, Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales.	Dependencia del Ministerio de Trabajo, bajo el registro Fomento al primer empleo.	Dependencia del Ministerio de Trabajo.	Dependencia del Ministerio de Trabajo, como órgano del Estado responsable de su aplicación, seguimiento, supervisión y control.

Karen Pichardo 2007-2016	Aristides Victoria Junio 2016	Alejandro Jerez Marzo 2017	Máximo Castro Agosto 2022
Funciones de la autoridad			
<ul style="list-style-type: none"> -Crear una base de datos, en la que debe mantener actualizada la información de los jóvenes y sus capacidades, la cual se constituirá como banco de empleos, con el objetivo de intermediar entre la oferta y la demanda del empleo juvenil, y hará uso de los medios de información y difusión necesarios a nivel nacional para la aplicación de la presente ley; - Identificar las necesidades del mercado laboral nacional y la demanda que se requieren de técnicos, profesionales, obreros calificados, recursos. 		<p>Aplicación, seguimiento, supervisión y control. Con una vigencia de cuatro años.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Implementar y difundir el programa; -Crear un registro de las empresas que ingresen al programa; - Controlar y fiscalizar la implementación del programa; - Aplicar sanciones correspondientes.
Población objetivo			
Jóvenes entre 18 y 30 años	Jóvenes entre 18 y 29 años, que no tengan experiencia laboral o que se encuentren en un empleo informal o inferior a 6 meses	Jóvenes entre 18 y 25 años, y que no hayan accedido a un empleo formal o que se encuentren en situación de desempleo	Jóvenes entre 18 y 25 años, y que no hayan accedido a un empleo formal o que se encuentren en situación de desempleo.
Incentivo a empresas			
<ul style="list-style-type: none"> -Utilizar como crédito del Impuesto sobre la Renta durante el año fiscal en que se produzcan los pagos, el 10% del valor pagado a los jóvenes contratados. -Reconocimiento por el Ministerio de Juventud 	<p>Deducción fiscal por empleados contratados, durante dos años:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Contrata de 3-5: deduce salario mínimo anual de 1 joven. -6-10: 2 jóvenes. -A partir de 11: 3 jóvenes. <p>-Reconocimiento por el Ministerio de Juventud</p> <p><i>*Estos incentivos equivalen a un 30% del pago a los trabajadores.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> -Rebaja del Impuesto Sobre la Renta equivalente al 50% de las contribuciones al régimen de la seguridad social que hayan realizado durante dieciocho (18) meses -En las PYMES será de un equivalente al 75% de las contribuciones al Régimen de la seguridad social de los jóvenes. <p><i>*Estos incentivos equivalen entre un 8% y 11% del pago a los trabajadores.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Descuento en el pago del impuesto sobre la renta, equivalente al 50% de las contribuciones al régimen de la seguridad social que hayan realizado durante 18 meses. - En el caso de (MIPYMES), adheridas al programa, el beneficio será equivalente al 75% de las contribuciones al régimen de seguridad social de los jóvenes. <p><i>*Estos incentivos equivalen entre un 8% y 11% del pago a los trabajadores.</i></p>
Requisitos de aplicación para las empresas			
<ul style="list-style-type: none"> - Tener por lo menos un año de actividad en el país, salvo en aquellos casos que exista autorización previa - Las plazas de trabajo ocupadas por los jóvenes bajo los términos de esta ley, deben ser adicionales a las existentes al momento de la contratación. - No haber efectuado, en los 60 días anteriores a la contratación, ni efectuar durante el plazo de la misma, desahucios del personal permanente que realice iguales o similares tareas a las que el joven contratado vaya a realizar en el establecimiento o empresa, salvo causas muy justificadas - El porcentaje de contratados bajo cualquiera de las modalidades previstas en la presente ley no exceda el 20% del total de trabajadores. Dicho límite pudiera incrementarse en 10%, para jóvenes con discapacidad. -Para empresas unipersonales o empleadores que cumplen hasta 5 	<ul style="list-style-type: none"> - Haber estado operando 1 año - Haber creado nuevas plazas - Los puestos de trabajo creados deben de durar al menos un año. - No haber despedido injustificadamente personal con iguales o parecidas funciones 60 días previos a la contratación, ni durante el contrato. - Los empleados del programa no pueden exceder el 20% (30% si es discapacitado) del total. - No se aceptan empleados con un 4to grado de consanguinidad y 2do de afinidad con el empleador. - Los derechos y obligaciones serán igual que en el código de trabajo. - No actividades insalubres o peligrosas 	<ul style="list-style-type: none"> - Haber incrementado su nómina entre un 5 % y un 10 % con trabajadores de 18 a 25 años. - Haber creado nuevas plazas - No haber despedido injustificadamente al personal 12 meses previos la contratación, ni durante el contrato. - Los empleados del programa no pueden exceder el 30% del total. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estar al día en sus obligaciones - No haber producido despidos o desahucios sin causas justificadas en los doce meses anteriores - Haber incrementado su nómina entre un 5% y un 10% con trabajadores - No podrá exceder en ningún caso el 30% del total de trabajadores permanentes; - No puede reducir el número de empleados de su planta permanente durante el período en que esté sujeto al programa.

Karen Pichardo 2007-2016	Aristides Victoria Junio 2016	Alejandro Jerez Marzo 2017	Máximo Castro Agosto 2022
trabajadores no podrán incorporar más de un contratado en las condiciones previstas en la presente ley.			
Forma de aplicación			
<p>Existirán 4 modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Convenio de práctica laboral para egresados</u> de universidades o centros públicos o privados de enseñanza - <u>Convenio de becas de trabajo</u>, dando financiamiento a estudios superiores o técnicos mientras se prestan servicios –la duración del mismo no podrá exceder la duración de los estudios. - <u>Aprendizaje técnico</u>, dando enseñanza práctica de algún curso técnico que esté tomando el empleado en una Institución de Formación Técnica (IFT) especializada- máx. 1 año. - <u>Aprendizaje simple</u>, donde el empleador enseña técnicas prácticas al trabajador, de un determinado oficio. 	<p>Existirán 4 modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Convenio de práctica laboral para egresados</u> de universidades o centros públicos o privados de enseñanza- min 3 meses- Max 12 - <u>Convenio de becas de trabajo</u>, dando financiamiento a estudios superiores o técnicos mientras se prestan servicios -min 6 meses, máx. 18. - <u>Aprendizaje técnico</u>, dando enseñanza práctica de algún curso técnico que esté tomando el empleado en una IFT especializada- máx. 2 años. - <u>Aprendizaje simple</u>, donde el empleador enseña técnicas prácticas al trabajador, de un determinado oficio. 		
Salario			
No inferior al Salario Mínimo	No inferior al Salario Mínimo, ni de ninguna persona con funciones iguales.	Recibirán una remuneración acorde al trabajo realizado, tomando como base el Salario Mínimo establecido del sector	Una remuneración acorde al trabajo realizado, tomando como base el Salario Mínimo del sector público, los beneficios sociales contemplados por la ley, un trato igualitario y las mismas oportunidades para el desarrollo de sus capacidades.
Género			
	Ningún sexo debe predominar más de 2/3		
Vigencia			
		Una vigencia de cuatro años, pudiendo repetirse.	Duración de cuatro años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, pudiendo ser prorrogable por igual plazo.

Dentro de las estrategias entre países de la región que se destacan para promover el primer empleo se encuentran los contratos de aprendizaje (generalmente para la Educación, Formación Técnica Dual), programas de capacitación laboral y programas o regímenes de subsidio al empleo. Las normativas de primer empleo en la cual el Estado subsidia una parte del salario que se otorga a los jóvenes participantes son recurrentes en la región de América Latina.

A nivel de programas de Primer Empleo existen iniciativas en varios países de la región. Por ejemplo, Colombia, México, Brasil, Chile, Panamá, Argentina y Perú, tienen programas de primer empleo que buscan brindar experiencia laboral a los jóvenes para que desarrollen habilidades profesionales a nivel práctico, a

través de pasantías laborales, proveyéndoles incentivos a las empresas⁶. Mientras que a nivel de regulación de primer empleo se destacan las leyes de Paraguay, Uruguay y Brasil. A continuación se resaltan las características de estas regulaciones:

Tabla II. Referencias de leyes de empleo juvenil y primer empleo en América Latina

Paraguay	Uruguay	Brasil
Ley de Inserción y Empleo Juvenil, 2019	Ley de Empleo Juvenil, 2013	Ley de Aprendiz, 2000
Forma de ejecución del plan		
Dependencia de la Autoridad Administrativa del Trabajo (Ley de inserción al empleo juvenil)	Dependencia del Ministerio de Trabajo	
Población objetivo		
Jóvenes entre 18 y 29 años clasificado en situación de vulnerabilidad económica, discapacidad, padres a cargo o jefes de familias vulnerables	Jóvenes de 15 a 24 años solo cuando estos no cuenten con ninguna experiencia previa de trabajo formal	La ley establece que todas las empresas medianas y grandes están obligadas a contratar aprendices entre 14 y 24 años de edad, asignando entre 5% y 15% de su nómina a puestos para aprendices.
Incentivo a empresas		
<ul style="list-style-type: none"> - La capacitación laboral; - Convenio de práctica laboral- no incentivos; - Beca de trabajo: subsidio máximo de 75% de la remuneración; - Contrato de primer empleo: subsidio máximo de 35% del Salario Mínimo (SM). Para contratos de más de 8 meses. El subsidio se entrega por 12 meses. - Contrato de aprendizaje: subsidio máximo de 35% de un SM. - En general subsidios por permiso de estudio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Contrato de primera experiencia laboral: hasta un máximo de 25% sobre la base de 10,800 pesos; - Práctica laboral para egresados: hasta un máximo de 15% sobre la base de 10,800 pesos; - Trabajo protegido joven: subsidio parcial de salario según se establece en el programa Objetivo Empleo; 	<ul style="list-style-type: none"> - La ley considera un subsidio a la contratación de aprendices que consiste en una reducción de las contribuciones que deben realizar las empresas al fondo de compensación por tiempo de servicios en caso de separación de un trabajador. - Para los trabajadores regulares los empleadores deben depositar 88.5% del salario en la cuenta individual de cada trabajador, en el caso de los aprendices este porcentaje se reduce a 2%.
Requisitos de aplicación		
<ul style="list-style-type: none"> - Haber estado operando 1 año. - No despedir injustificadamente personal con iguales o parecidas funciones 90 días previos a la contratación, ni durante el contrato - Los empleados del programa no pueden exceder el 5% del total. 	Los empleados del programa no pueden exceder el 20% del total.	
Forma de aplicación		
Existirán 5 modalidades: <ul style="list-style-type: none"> - La capacitación laboral; - Convenio de práctica laboral, 80 a 180 horas; - Beca de trabajo; - Contrato de primer empleo; -Contrato de aprendizaje (6-12 meses). 	Existirán 4 modalidades: <ul style="list-style-type: none"> -Práctica laboral para egresados, 6 a 12 meses; -Contrato de primera experiencia laboral, 6 a 12 meses; -Trabajo protegido joven, 6 a 18 meses; -Práctica formativa en empresas, 60 horas. 	Los aprendices deben estar matriculados en la escuela, si no han culminado su escolaridad formal o en cursos de aprendizaje en alguno de los IFP, como SENAI o SENAC, o en alguna otra institución formadora acreditada.
Salario		
No inferior al SM. Para la modalidad Convenio de práctica laboral 60%.	No inferior al SM, excepto para la modalidad prácticas formativas, que no tiene.	
Género		
Para práctica laboral y beca de trabajo, 50% de cada sexo.	Para práctica laboral y beca de trabajo, 50% de cada sexo.	

⁶ Programa 40,000 primeros empleos, Colombia (2015); Primer Empleo, México (2007); Subsidio al Empleo Joven, Chile (2009); Programa Nacional de Estimulo al Primer Empleo PNPE, Brasil (2003); Subsidio Previsional a Trabajadores Jóvenes, Chile (2008); PROJOVEN, Panamá (2015).

En algunos países se obliga a las empresas a contratar una cuota mínima de aprendices (Brasil, Colombia, Paraguay) mientras que en otros la contratación de aprendices es voluntaria (México, Perú) (OIT, 2015).

Prácticas formativas laborales como estrategia de inserción laboral

Otros ejemplos de normativas para el desarrollo de competencias laborales son aquellas que habilitan modalidades de formación laboral, pero no estipulan ningún tipo de incentivo monetario a las empresas. Ese es el caso de Perú, que promulgó en el 2018 la Ley sobre Modalidades Formativas Laborales, donde se establecen 5 modalidades:

1. Del aprendizaje: previa formación inicial y complementación en un Centro de Formación Profesional autorizado para desarrollar la actividad de formación profesional.
2. Práctica Profesional: el tiempo de duración del convenio no es mayor a doce (12) meses salvo que el Centro de Formación Profesional o Universidad, por reglamento o norma similar, determine una extensión mayor
3. De la Capacitación Laboral Juvenil: se busca que el joven entre 16 y 23 años, que no haya culminado o ha interrumpido la educación básica, o que habiendo culminado, no sigue estudios de nivel superior sean técnicos o universitarios, adquiera los conocimientos teóricos y prácticos en el trabajo
4. De la Pasantía. En esta modalidad de formación se ubica tanto a los beneficiarios como a los estudiantes de los últimos grados del nivel de Educación Secundaria de los Centros Educativos que necesiten por razones formativas y curriculares realizar una pasantía en la empresa
5. De la actualización para la Reinserción Laboral. Se busca mejorar la empleabilidad así como las posibilidades de reinserción de trabajadores no ocupados (desempleados del sector público o privado) entre 45 y 65 años, que se encuentren en situación de desempleo prolongado, mayor a doce (12) meses continuos, habiéndose desempeñado como trabajadores sean empleados y/u obreros.

Parecida a la ley de Perú, en la República Dominicana se está trabajando la propuesta de *resolución de prácticas profesionales y pasantías*. Sin embargo, en la misma no se contemplan modalidades de aprendizaje laboral que no estén relacionadas con un programa educativo o formativo. A pesar de esto, el Ministerio de Trabajo a través de su Estrategia de Primer Empleo, ha promovido desde hace varios años este tipo de aprendizajes en el lugar de trabajo.

A sabiendas del vacío regulatorio y de la oportunidad que se da en un contexto donde están siendo promulgadas dos normativas para la formación en empresas o centros de trabajo, cobra importancia analizar en amplio espectro este tipo de iniciativas en otros países y regiones del mundo, y contextualizarlas a nuestra realidad social y laboral. Algunas de las preguntas que pueden ser respondidas en un proceso de investigación son:

1. ¿Cuáles son las mejores prácticas de normativas para la contratación de jóvenes en primer empleo o de aprendizaje laboral?

2. ¿Cómo afectaría o beneficiaría una normativa para el primer empleo o de contratación para el aprendizaje laboral a las empresas y a los jóvenes dominicanos?
3. ¿Cuál es el impacto de los incentivos a empresas para la contratación de jóvenes en primer empleo o de aprendizaje laboral?

Desde la IEET, se ha trabajado desde el 2019 en iniciativas que fomenten las prácticas profesionales por su aporte en la formación de personas con competencias más pertinentes a las necesidades sociales y productivas de nuestro país. Con la siguiente teoría de cambio como base:

Sí:

Se conecta a las personas en experiencias tempranas en el mundo laboral que les permitan practicar y aprender habilidades en contextos reales

Entonces:

Se logra generar un círculo virtuoso en el que, a las empresas contar con talento humano adecuado son más competitivas, se generan más plazas y se mejora la calidad del empleo.

Entender en mejor medida las vías que otros países han utilizado para reducir el desempleo juvenil y fortalecer las competencias de la fuerza laboral joven sería una base para impulsar políticas públicas que mitiguen estos problemas en nuestro país.

Anexo I. Programa Primer Empleo República Dominicana

Descripción

El Programa Primer Empleo es una iniciativa público-privada, en el marco de la Estrategia Nacional para Fomento al Primer Empleo, basado en la modalidad Entrenamiento para la Inserción Laboral (EIL) del Ministerio de Trabajo, con el fin de brindar una experiencia laboral a los jóvenes, poniendo en práctica sus conocimientos y desarrollando sus habilidades blandas, que le servirán como base para su incorporación en el mercado de trabajo, así como, su crecimiento y desarrollo personal y profesional.

El Programa tiene un alcance nacional con empresas de todos los niveles y sectores económicos. El mismo ha sido coordinado por el Ministerio de Trabajo (MT), conjunto con el Ministerio de la Presidencia (MINPRE).

Población objetivo

Alrededor de 5,600 jóvenes vulnerables entre 18 y 29 años, de ambos sexos, desempleados, sin experiencia laboral en el sector formal o dentro de su área de estudio, con un nivel educativo mínimo de octavo grado, haciendo énfasis en mujeres y madres solteras y con una cuota especial para discapacitados.

Bases del programa

La modalidad Entrenamiento para la Inserción Laboral del Programa Primer Empleo consiste en la formación de jóvenes en la empresa o lugar de trabajo. En la cual el Estado se compromete a otorgar el equivalente al máximo del salario mínimo del sector económico, más el monto correspondiente a la Seguridad Social y la proporción del salario de navidad, por cada participante, durante los 3 primeros meses. Mientras que la empresa asume el compromiso de contratar por lo menos el 80%, en caso de empresas grandes, y el 50%, en caso de empresas medianas y pequeñas, de los jóvenes participantes, por un período no menor de 6 meses, con la finalidad de que la experiencia adquirida por este sea de al menos 9 meses.

Las empresas podrán pagar el extra del salario, que se encuentre por encima del salario mínimo del sector económico, que consideren correspondiente al puesto que desempeñará el joven.

Ejecución

El programa inicia en mayo del 2019, con una duración de 2 años. El medio para el reclutamiento y selección de empresas y jóvenes será a través de la Bolsa Electrónica de Empleo o las Oficinas Territoriales de Empleo.

Durante el programa, las empresas deberán poner a disposición de los jóvenes al menos un monitor, que se encargará de brindar la capacitación necesaria para el trabajo, así como, dar la mentoría y seguimiento a los participantes para su efectivo aprendizaje. El Ministerio de Trabajo se encargará de capacitar a los monitores de las empresas en el manejo de desarrollo de competencias básicas.

El pago de los jóvenes durante el programa se proporcionará mensualmente.

Selección de las empresas de las empresas para participar en el programa

- Empresas formales registradas en el SIRLA y con capacidad de sostenibilidad demostrada.
- Poseer vacantes correspondientes a empleos fijos.
- Disponer de las condiciones adecuadas de infraestructura, accesibilidad, equipamiento, higiene y Salud Ocupacional.
- Estar al día con los compromisos de impuestos con el Estado.

Firma del contrato

Para la firma del contrato entre la empresa y el Ministerio de Trabajo, la primera dispondrá de una póliza de garantía de fiel cumplimiento por el valor invertido por el Ministerio de Trabajo en salarios de los participantes.