



Grupo Temático N° 7: Juventud y trabajo

Coordinadores: Claudia Jacinto, María Eugenia Martín, Ada Freytes Frey y Verónica Millenaar

Empleo joven: abordaje en la región y políticas de empleo en Argentina

Autor/es: Marina Salzmán (Lic. Ciencia Política - UBA)

E – mails: marinadorotea@gmail.com

Autor/es: Ana Paula Capaldi (Lic. Ciencia Política - UBA)

E – mails: anacapaldi@gmail.com

Autor/es: Damián Ledesma (Lic. Ciencia Política – UBA. Mg Políticas Públicas - UDESA)

E – mails: fernando.j.anton@gmail.com

Pertenencia institucional: Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional Atenea.

1. Introducción.

El aumento del desempleo y la precariedad laboral juvenil se transformaron en una problemática de interés social y público a partir de las reformas neoliberales de los ochenta y noventa, no sólo en Argentina sino en toda la región latinoamericana. En aquellos años los jóvenes crecieron en un contexto de globalización, de cambios tecnológicos y de avance de los procesos de individualización. La configuración del mercado de trabajo se fue modificando a partir del ocaso de las políticas de pleno



empleo, afectando principalmente al segmento joven de la población y sus posibilidades de acceso y permanencia en un trabajo formal.

Un buen comienzo en la trayectoria laboral de los jóvenes puede repercutir en la obtención de empleo de mayor calidad en el futuro. Los problemas en el acceso y permanencia en un puesto de trabajo suelen atribuirse a la falta de formación o a la ausencia de experiencia laboral. Sin embargo, tanto el desempleo como la precariedad no son un problema individual de los jóvenes, sino que están relacionados con la dinámica del mercado de trabajo y con el contexto económico.

Para revertir esta situación, los países de la región han implementado en los últimos años, diferentes iniciativas de política pública. El presente trabajo analiza las principales políticas de empleo joven implementadas por los Estados de la región desde principios del nuevo siglo, evidenciando las problemáticas de los jóvenes en el acceso y la permanencia en un empleo. En primer lugar, describe las políticas de empleo joven en la región. En segundo lugar, realiza un diagnóstico de los principales indicadores de empleo juvenil en Argentina. Finalmente, analiza las políticas de empleo joven desarrolladas en el país, puntualizando en las características del proyecto de Ley de Primer Empleo presentado por el oficialismo en el 2016 y en el recorte presupuestario de programas.

Para ello se tomará como principales fuentes la bibliografía académica disponible sobre la temática, los documentos de la Organización Internacional del Trabajo, la normativa de empleo joven y la Encuesta Permanente de Hogares. El estudio es de carácter cualitativo, aunque incluirá un diagnóstico cuantitativo de los principales indicadores del mercado de trabajo juvenil en Argentina.

Esta ponencia forma parte de investigaciones sobre las problemáticas de formación e inserción laboral juvenil que lleva a cabo el Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional Atenea.

2. Empleo joven: caracterización y abordaje en la región.

En América Latina, la tasa de desocupación juvenil suele ser entre dos y tres



veces más que la del promedio de la población. Tanto la desocupación como la precariedad laboral se presentan como los problemas más importantes en términos de empleo para los jóvenes.

Según un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el primer empleo se considera la puerta de entrada al mundo del trabajo. Esta forma de ingreso al mercado formal o informal, impacta de manera determinante en la futura carrera laboral. Es decir, los jóvenes que inician su trayectoria laboral precarizados tienen más posibilidades de continuarla de esta manera (OIT, 2015: 7).

A su vez, otros de los grandes problemas en esta franja etaria son la rotación laboral y la duración del desempleo. Esto adquiere mayor dimensión si se tiene en cuenta que hacia 2011 “de los más de 100 millones de jóvenes en la región un 34% de jóvenes solo estudia, un 33% solo trabaja, alrededor de un 20% no estudia ni trabaja y un 12% estudia y trabaja” (OIT, 2015: 7).

Algunos enfoques relacionan la problemática del desempleo y la precariedad juvenil únicamente al fracaso del sistema educativo formal en la capacitación de jóvenes, sugiriendo que las mejoras en los niveles educativos de las personas resolverían el problema. Mientras que otras miradas consideran que es importante contemplar las variables macroeconómicas, los desajustes entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo y las consecuencias de los cambios económicos y la matriz productiva, que impulsaron el aumento de la desocupación y la precarización laboral, afectando principalmente a los jóvenes. Reducir la solución de los problemas de empleo de los jóvenes a la mera formación, es brindar una respuesta individual a una problemática que tiene como trasfondo características estructurales que condicionan la posibilidad de acceder a un empleo de calidad.

A nivel regional, Chile fue uno de los primeros países en identificar el problema y en lanzar una batería de políticas al respecto. El plan “Chile Joven” es considerado una experiencia pionera, siendo además la base del plan “Proyecto Joven” lanzado en Argentina en 1993 (OIT. 2015), y el modelo del programa “Capacitar” de 2001 e “Incluir” de 2004.

En América Latina los Estados han implementado programas y medidas



tendientes a enfrentar el problema del empleo joven atendiendo a las particularidades de los contextos socioculturales de cada país. Estas medidas buscan fomentar el acceso al primer empleo de calidad y dentro del sistema formal. Bajo diferentes denominaciones y alcances existen cuatro grandes tipos de iniciativas de promoción del empleo juvenil en los últimos años, según se desprende el citado informe de la OIT:

- Programas de capacitación e intermediación laboral, presentes con variantes en varios países.
- Contratos de formación o de aprendizaje, que incluyen los contratos para aprendices (Brasil, Chile, Colombia, México, Honduras, Paraguay, Perú).
- Subsidios para la contratación, los cuales incluyen ayudas económicas que complementan el salario de los trabajadores y exenciones tributarias a los empleadores en lo que respecta a los aportes de la seguridad social de su personal (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá).
- Regímenes especiales para jóvenes (como las leyes de primer empleo de Uruguay y Paraguay, e iniciativas que no prosperaron como en República Dominicana y Perú).

Entre 2005 y 2015, es posible agrupar ciertas características de las iniciativas llevadas adelante por los gobiernos locales que se desprenden del informe de la OIT.:

- Desde la década pasada varios países han revisado las regulaciones de los contratos de aprendizaje que ya existían desde hace mucho tiempo, o introducido cambios para promover su uso. Esta tendencia pone énfasis en la contratación de trabajadores jóvenes, aunque descuidando el aspecto formativo que es su razón de ser. También se han introducido subsidios a la contratación de aprendices para estimular a las empresas a incorporar jóvenes mediante esta modalidad.
- Las iniciativas orientadas a la formación técnica o la capacitación laboral empiezan a poner énfasis en el desarrollo de habilidades blandas y habilidades para la vida. Estas habilidades son valoradas por los empleadores en el



mercado de trabajo, pero según los propios empleadores es difícil encontrar trabajadores jóvenes con niveles aceptables de liderazgo, creatividad, perseverancia, capacidad de enfrentar y resolver problemas nuevos o tomar decisiones, etc.

- Se observa un incremento de iniciativas orientadas al autoempleo y al emprendimiento. En algunos casos los programas de capacitación laboral empiezan a incorporar componentes de educación emprendedora, promoción de planes de negocio y servicios de desarrollo empresarial.
- Desde la década pasada se vuelven más frecuentes los mecanismos de subsidio para promover la contratación de trabajadores jóvenes. En algunos casos estos subsidios están orientados a promover la contratación de aprendices, como es el caso de experiencias en Brasil, Chile, Colombia o Panamá. En otros casos, como en Chile (modalidad diferente a la anterior) y México, los subsidios se utilizan para estimular la demanda de mano de obra joven con la finalidad de promover una primera inserción laboral.
- Más recientemente han aparecido iniciativas legislativas denominadas “leyes de primer empleo”. Para ello se introducen modalidades de contratación o regímenes especiales para trabajadores jóvenes que involucran menores costos laborales, en particular los no salariales, con la finalidad de estimular la demanda de las empresas por este grupo de trabajadores.

3. El empleo joven en Argentina. Diagnóstico de la problemática.

En la Argentina, en el período entre 1991 y 2004, la tasa de desocupación juvenil triplicó la del promedio de la población. A esto se sumó el alto grado de precariedad de los empleos en los que se insertaban los jóvenes y la inestabilidad o rotación laboral. Es “precisamente entre los jóvenes donde se advierte la mayor inestabilidad ocupacional, dada la reiterada exposición a episodios de desempleo y a trabajos precarios. Se puede estimar que entre el conjunto de jóvenes ocupados en un



momento dado, aproximadamente el 55% dejará el puesto (por renuncia o despido) durante los doce meses siguientes; esa proporción se reduce al 32% entre los empleados de mayor edad.” (Beccaria, L. 2005: p. 3).

Las políticas económicas neoliberales implementadas durante los noventa llevaron a un escenario de creciente desempleo, flexibilización laboral y gran porcentaje de trabajo precario. Durante este periodo se impulsaron algunas iniciativas de empleo joven, como la formación profesional dependiente de los Ministerios de Educación provinciales, o el “Proyecto Joven”(un programa promovido por el entonces denominado Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), la creación de modalidades contractuales que eximen de los aportes patronales a las empresas y la introducción de las pasantías como modalidades no contractuales.

Sin embargo, en un contexto de descentralización y su consecuente desfinanciamiento hacia las jurisdicciones subnacionales, estos programas no lograron revertir la situación. A su vez, estas políticas se instrumentaron como paliativo ante una situación de creciente desempleo y deterioro social. Según el censo de 2001, alrededor del 35% de los adolescentes de 15 a 19 años no estudiaba ni trabajaba (Jacinto, C. 2006).

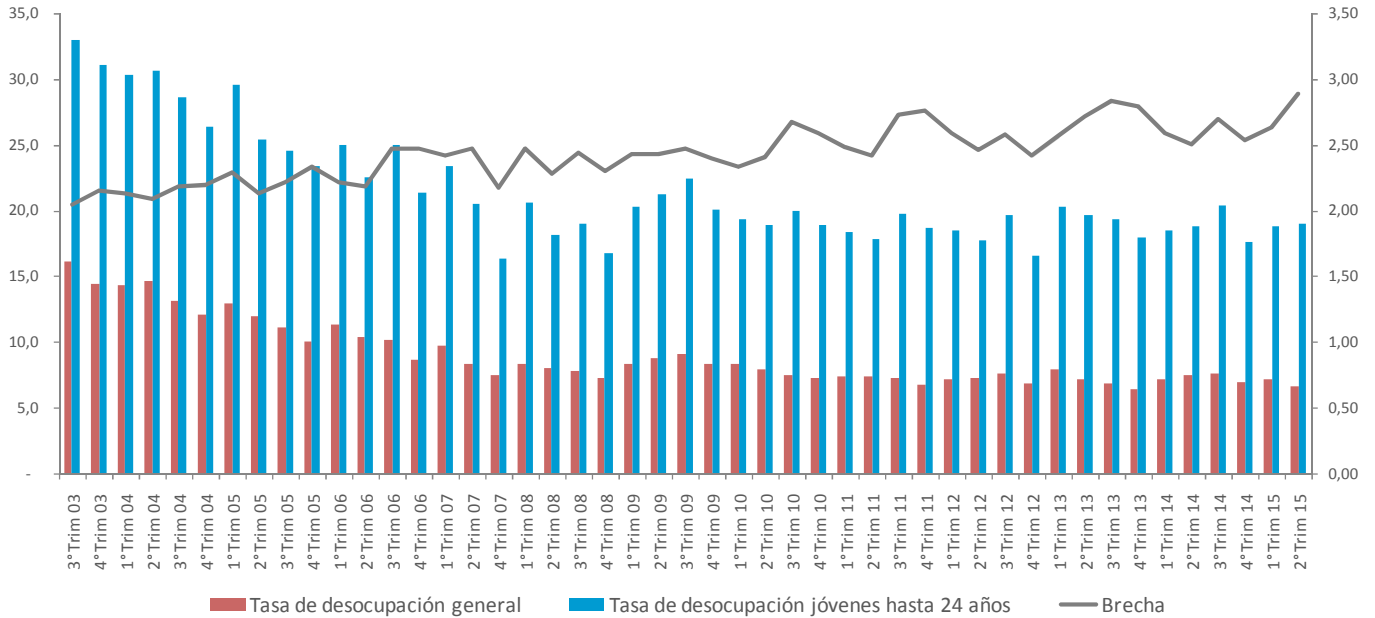
En los años posteriores, si bien la tasa de desempleo juvenil disminuyó ampliamente pasando de un tasa promedio del 32% en 2003 al 19% en 2015¹, la disparidad entre los jóvenes y el resto de la población se mantiene y, de hecho aumenta como lo muestra el siguiente gráfico² Para citar un ejemplo, para el segundo trimestre de 2015, mientras que la tasa de desempleo global ascendía a 6,57%, en el caso de los jóvenes alcanzaba un 19,01%.

¹ Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. Se toma como referencia el promedio del primer y segundo trimestre del 2003 y el promedio del tercer y cuarto trimestre del 2015, de acuerdo con los datos disponibles.

² La brecha cuanto más cercana a 0 muestra una situación de mayor igualdad, cuanto más cercana a 1 una situación de mayor desigualdad.



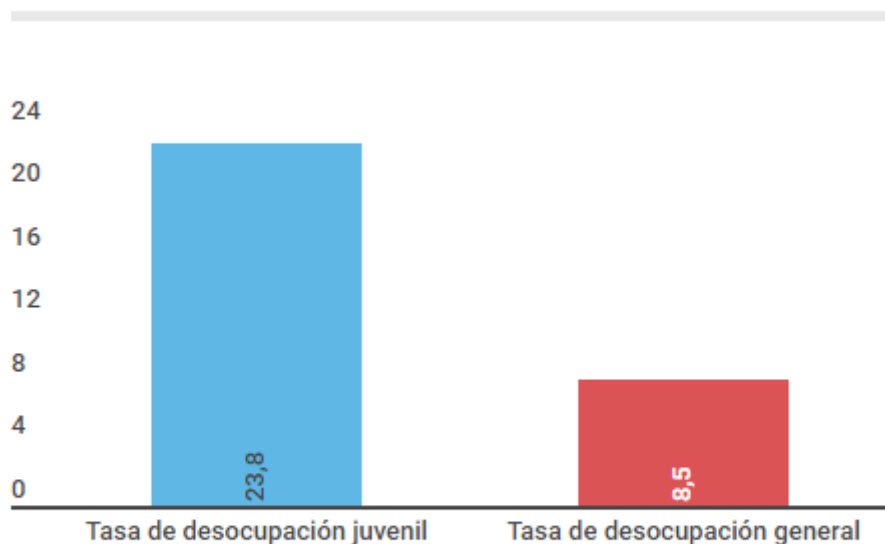
Tasa de desocupación (2003 - 2015)



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC

Esta situación empeoró aún más en 2016, no tanto por el incremento de la brecha entre los jóvenes y el resto de la población, sino por el aumento de la desocupación en general. La tasa de desocupación juvenil (23,8%) sigue casi triplicando a la tasa de desocupación general (8,5%). Asimismo, el peso de los jóvenes entre 16 y 24 años en el total de desocupados es preponderante, es decir, gran parte de la desocupación del país es juvenil (40%).

Tasa de desocupación (%)



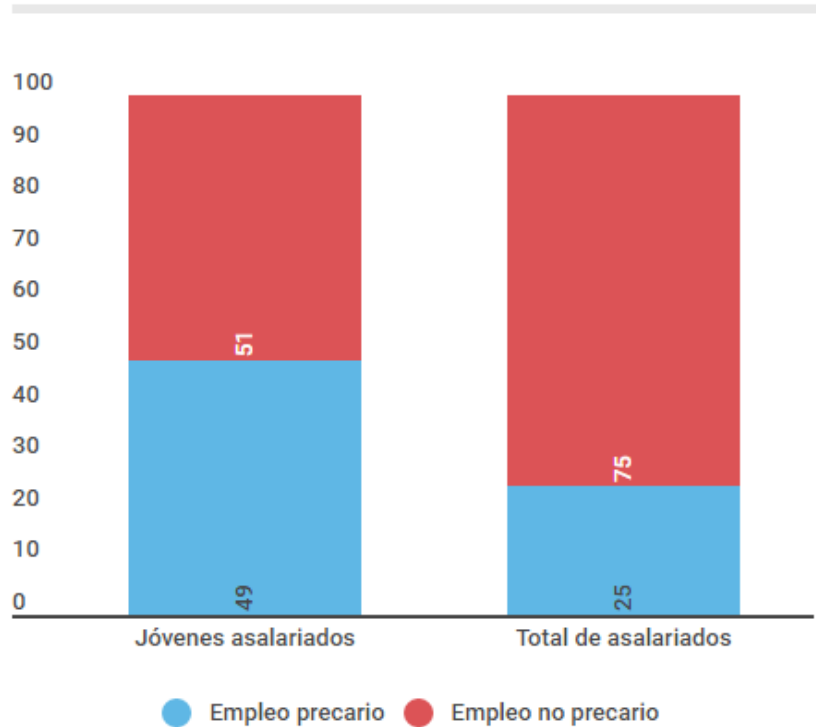
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC, 3er trimestre 2016.

Nota: se considera a jóvenes entre 16 y 24 años.

Muchos jóvenes se insertan en el mercado de trabajo sin gozar plenamente de derechos laborales y protecciones sociales. Para la presente investigación se desarrolló una medición que permita tener una idea aproximada del porcentaje de asalariados jóvenes ocupados de forma precaria³, entendiendo a la precariedad como una situación laboral que conlleva inseguridad, incertidumbre y bajos niveles de cobertura legal. Situación que determina de forma directa la calidad de la inserción al mercado de trabajo.

³El indicador supone que si un asalariado no tiene vacaciones pagas, ni aguinaldo, ni días pagos por enfermedad, ni obra social ni descuento jubilatorio, entonces es precario. Operativamente fue necesario acotar la población de análisis a los asalariados, sabiendo que la precariedad es un fenómeno que no afecta sólo a este grupo, sino que excede al mismo.

Precariedad laboral (%)



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC, 3er trimestre 2016.

Nota: se considera a jóvenes entre 16 y 24 años.

Los resultados exponen que la precariedad laboral en los jóvenes alcanza aproximadamente a la mitad de los asalariados. En otras palabras, uno de cada dos jóvenes asalariados está inserto bajo una modalidad precaria, sin posibilidades de acceder a vacaciones pagas, ni aguinaldo, ni días pagos por enfermedad, ni obra social, ni descuento jubilatorio. Considerando a la población asalariada total (mayores de 16 años), la precariedad es sensiblemente más baja, dado que alcanza a uno de cada cuatro asalariados. En ese sentido, al igual que la desocupación, la precariedad afecta principalmente a la población joven.



4. Políticas públicas de empleo joven en Argentina.

A partir del 2003 se produjo un cambio de paradigma en el modelo económico. Se reactivó la economía, fomentando el crecimiento del mercado interno, aplicando una batería de medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable. En este contexto, se diseñaron políticas específicas para el problema del desempleo y la informalidad juvenil, al igual que en otros países de la región.

En el año 2008 se elaboró, bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyMT). Éste posee como destinatarios a jóvenes entre 18 y 24 años que tengan escasa o nula experiencia laboral y no hayan terminado sus estudios formales. En línea con el análisis que se viene realizando, basado en la categorización que propone el informe de la OIT, este programa forma parte de los denominados Programas de Capacitación Laboral Juvenil.

Las personas comprendidas en el PJMyMT, no sólo reciben un acompañamiento institucional en la búsqueda de empleo, sino que también se los asiste en el diseño de su proyecto ocupacional, la mejora de sus condiciones de empleabilidad, y en la finalización de sus estudios primarios y/o secundarios. Asimismo, este programa permite que sus destinatarios accedan a:

- Ofertas de formación profesional presentes en su entorno, que les permita adquirir conocimientos y capacitarse en un oficio.
- El apoyo para su inserción en el mercado de trabajo formal, a través del Programa de Inserción Laboral, el cual contempla incentivos financieros a instituciones del sector público o privado que incorporen a trabajadores en su personal.
- Actividades formativas relacionadas con la gestión empresarial, asistencia técnica y financiamiento de proyectos para jóvenes con perfiles emprendedores, a través del Programa de Empleo Independiente.
- El desarrollo de prácticas calificantes, a través del programa de Entrenamiento para el Trabajo, en instituciones del sector público o privado, que contienen



por un lado una formación teórica y por otro una formación práctica en el puesto de trabajo, con topes de horarios y días a realizarse.

Aquellos jóvenes que participan del PJMyMT perciben una ayuda económica mensual no remunerativa, como así también un incentivo adicional al año si finalizan sus estudios formales o realizan actividades de formación profesional. Asimismo, si el joven ingresa a otros programas de empleo (como los mencionados entrenamientos, inserción laboral, apoyo a emprendimientos, etc.) cobra las prestaciones específicas de esos programas. Es condición para recibir la ayuda económica que los jóvenes realicen alguna de las actividades establecidas en el programa y concurren a las dependencias de empleo local para asesorarse sobre las ofertas laborales vigentes.

Esta modalidad va en línea con las políticas de transferencia condicionada de ingresos, a las que se puede sumar la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Programa Nacional de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR), ya que tienen como punto central generar una efectiva inclusión estipulando determinados requisitos que deben cumplirse como contrapartida. Así, por un lado, se mejoraron niveles de escolaridad y asistencia sanitaria, y por otro, se fomentó el consumo interno siguiendo la lógica de las políticas económicas. Es decir, se propuso un enfoque integral de políticas públicas para atacar una problemática que no puede reducirse solamente al mercado de trabajo.

Una de las particularidades de este programa consiste en su descentralización, ya que son las Oficinas de Empleo municipales las encargadas de la implementación en el territorio. A diferencia de la descentralización que se dio en los noventa, donde los organismos locales recibieron escasa o nula dotación de equipos técnicos capacitados y recursos económicos, en este caso hubo financiamiento y monitoreo por parte del Estado nacional. En el caso del PJMyMT, descentralizar implica profundizar el vínculo entre el perfil de los jóvenes y las necesidades de los empleadores, al mismo tiempo que se logra un vínculo cercano con los actores del entorno socioproductivo local como sindicatos, empresas, organizaciones sociales, entre otros, buscando lograr una efectiva territorialización de la política pública.



Dentro del abordaje integral realizado por el Estado se incluyeron medidas sociales y educativas. Las leyes de educación técnico profesional, la Ley de Educación Nacional y la Ley de Financiamiento Educativo oficiaron de marco normativo para las diferentes políticas que tendieron a la inclusión de los jóvenes y a mejorar la oferta educativa en todos sus niveles, para así poder lograr una efectiva inserción de los mismos en el mundo del trabajo.

En el marco de la Ley de Educación Nacional que establece la educación secundaria como obligatoria, se puso en marcha a partir del 2008 el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs). Teniendo en cuenta que según datos del último censo nacional (2010) había cerca de 14 millones de jóvenes y adultos mayores de 18 años sin el secundario o primario terminado, se le dio mayor impulso al Plan.

Por otro lado, en 2014 el Ministerio de Economía dio impulso al PROG.R.ES.AR, un programa de implementación interministerial entre los Ministerios de Trabajo y de Educación junto a la ANSES (como ente descentralizado dependiente del primero). Este programa, también orientado a jóvenes entre 18 y 24 años, a diferencia del PJMyMT, no establece como condición de acceso tener estudios primarios y/o secundarios incompletos. Por otro lado, puede acceder un joven que tenga un empleo formal, pero se estipulan condicionamientos respecto de los ingresos del grupo familiar (no pueden triplicar el monto del Salario Mínimo, Vital y Móvil). Lo interesante es que este programa también contempla a aquellos jóvenes que estén realizando tecnicaturas, estudios terciarios o universitarios. Es por ello que amplía el universo de alcance del PJMyMT.

En cuanto a los resultados, el PJMyMT logró alcanzar un universo de 747.926 jóvenes entre el año 2008 y 2015⁴. Por su parte, el PROG.R.ES.AR, alcanzó para octubre de 2015 a 958.747 jóvenes, de los cuales el 83% se encontraban inscriptos en una oferta educativa y el resto en algunas de las ofertas del MTEySS (Cursos de Formación Profesional, Programa de Empleo Independiente, Acciones de

⁴MTEySS. Disponible en:

<http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/Bel/belDisplay.asp?idSeccion=1&idSubseccion=3>



Entrenamiento para el Trabajo, Programa de Inserción Laboral, entre otros).⁵

5. Políticas de empleo joven en el escenario actual.

Después de la elección presidencial de noviembre de 2015, que llevó a la alianza Cambiemos al gobierno, se comenzó a ver un cambio de paradigma en cuanto al enfoque económico y las políticas públicas. En una coyuntura económica recesiva se profundiza la compleja situación del mercado laboral.

Este contexto generó despidos en el sector privado (motivando la ley en contra de los despidos que ha sido vetada por el Poder Ejecutivo) y otros despidos en el sector público. De acuerdo con las tendencias mostradas a lo largo del presente trabajo, los contextos recesivos afectan de manera particular a la población joven.

Los presupuestos de las políticas públicas nacionales más importantes dirigidas a jóvenes en los últimos años, el JMyMT y el PROGR.ES.AR, sufrieron importantes recortes. Al analizar la distribución del presupuesto del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para 2017, se observa que acciones destinados a la orientación, formación e inclusión laboral de los jóvenes presentan una retracción real del 14%. Por su parte, el PROGRESAR pasó de una meta física de 965.320 beneficiarios en 2016 a 500.000 en 2017. Asimismo, redujo sus partidas presupuestarias en un 47% en términos reales.

⁵ ANSES transparencia. Disponible en:
<http://www.transparencia.anses.gob.ar/gobierno-abierto/progresar>).

**Tabla 1.**

Programa	Presupuesto 2016 (en millones de pesos)	Presupuesto 2017 (en millones de pesos)	Variación nominal (2016-2017)	Variación real (2016-2017)
Orientación, Formación e Inclusión Laboral de Jóvenes*	2056	2062	0,28%	-14,29%
PROGRESAR	8900	5500	-38,20%	-47,18%

Fuente: elaboración propia en base al presupuesto nacional del MTEySS y de la ANSES, e inflación proyectada para el 2017 por el BCRA.

*Nota: Incluye los ítems 7, 8 y 9 del programa 23 del presupuesto del MTEySS.

Por otro lado, las iniciativas que han surgido por parte del oficialismo, como la firma de convenios con grandes empresas como Arcos Dorados (McDonald's) para contratar jóvenes o la Ley de Primer Empleo, se orientan principalmente a bajar los costos de producción de las grandes empresas en lugar de buscar una verdadera política para combatir el desempleo en la población joven.

La única iniciativa específica sobre empleo joven que tuvo el gobierno nacional actual fue el envío de un proyecto de ley a la Cámara de Diputados el año pasado. Hasta el momento no tuvo ningún avance parlamentario. Este proyecto busca crear el "Régimen de Primer Empleo y de Formalización del Trabajo". Busca promover la creación de puestos de trabajo a través de incentivos económicos a las empresas que contraten jóvenes, tal como se analizará en el apartado siguiente.

6. Proyecto de ley de primer empleo.

Diferentes bloques legislativos han presentado en el Congreso Nacional proyectos de ley vinculados con el primer empleo, entre los cuales se destaca el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados el 26 de abril de 2016. Otros legisladores también se involucraron en la temática, como aquellos



pertenecientes al Frente Renovador, el GEN o la Unión Cívica Radical⁶. Esto no implica que otros bloques no trabajen sobre el tema, sino que lo realizan desde otro enfoque que no se limita a la sanción de una ley específica de primer empleo⁷.

El “Régimen de Primer Empleo y de Formalización del Trabajo” que se menciona en el proyecto de ley no solo plantea una norma de promoción de empleo joven, sino que se describen mecanismos de formalización de trabajadores no registrados. Esto se pondría en práctica través de la aplicación de amnistías y beneficios a los empleadores que regularicen situaciones laborales existentes.

Primer empleo.

En torno a los trabajadores comprendidos en la propuesta, el rango etario establecido es entre los 18 y 24 años (incluyendo desde los 16 en los términos que autoriza la Ley de Contratos de Trabajo). En el caso de las provincias que integran el corredor del “Plan Belgrano”⁸ no existe un límite de edad. Se establece como parámetro del primer empleo que los trabajadores no hayan registrado aportes a la seguridad social durante 36 meses consecutivos o interrumpidos. Asimismo, se incluye dentro del régimen la contratación de trabajadores que cuenten con certificado de discapacidad, siendo una de las determinaciones más loables del proyecto.

En este punto, la mayoría de los otros proyectos presentados establecen una franja etaria similar, a no ser por el proyecto del Bloque GEN que establece como tope etario los 29 años. Uno de los aportes más interesantes que realiza este último bloque en referencia a la población destinataria, es que las contrataciones de personal deben

⁶ Los proyectos a los que se hace referencia son:

Proyecto 11-PE-2016 del Poder Ejecutivo, ingresado en la Cámara de Diputados el 26 de abril de 2016.
Proyecto 6146-D-2015 del Frente Renovador, ingresado en la Cámara de Diputados el 26 de noviembre de 2015.

Proyecto 3918-D-2014 del GEN, ingresado en la Cámara de Diputados el 22 de mayo de 2014.

Proyecto 2668-D-2014 de la Unión Cívica Radical, ingresado en la Cámara de Diputados el 21 de abril de 2014.

⁷ El Frente Para la Victoria, por ejemplo, realiza un aporte desde una visión integral de la cuestión incluyendo la temática del empleo en los jóvenes en el denominado proyecto de “Promoción de las Juventudes”, que tuvo media sanción en la Cámara de Diputados en noviembre del 2015 y no avanzó en el Senado.

⁸ Se refiere a las provincias de: Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes y Santiago del Estero.



basarse sobre un criterio de equidad de género (50% y 50%), lo cual es muy importante ya que las mujeres suelen tener mayores dificultades de acceso al empleo en ese rango etario.

En cuanto al establecimiento de los empleadores alcanzados por los beneficios de esta ley, se reduce a los empleadores del sector privado o públicos no estatales. El proyecto del Poder Ejecutivo no establece ningún tipo de diferenciación en cuanto a la escala de las empresas para la percepción de los beneficios, a pesar de las constantes declaraciones de funcionarios oficiales respecto de la necesidad de promoción y protección de las pequeñas y medianas empresas. Esta es una gran falencia del proyecto, ya que estas últimas son justamente las que generan la mayor cantidad de puestos de trabajo en nuestro país. Asimismo, no se realiza ninguna distinción entre sectores de la actividad económica, lo cual podría haber sido un parámetro para hacer énfasis en la promoción de algún sector estratégico, en función de algún lineamiento macroeconómico.

Uno de los puntos más controvertidos del proyecto es que no se establece un tope a la cantidad de trabajadores que pueden ser contratados bajo los parámetros de esta posible ley. A lo cual se suma la ausencia de alguna limitación en el acceso a estos beneficios para aquellos empleadores que hayan incurrido en despidos antes o durante su participación en el Régimen de Primer Empleo. Solo se toma como referencia que las contrataciones que se efectúen deben producir un incremento del promedio de la plantilla de personal del último trimestre de 2015 (considerando solo el personal contratado por tiempo indeterminado), lo cual presupone una situación conflictiva y tendiente a favorecer a las grandes empresas que busquen la renovación y consecuente baja de los costos operativos de la plantilla laboral.

A diferencia de esto, en otros proyectos presentados se han previsto situaciones de exclusión ya sea antes y/o durante el acceso a los beneficios, como es el caso del proyecto del GEN o de la UCR. Asimismo, otros bloques de la oposición establecen algún parámetro, como un 10 o 20% de la planta del personal que pueda ser contratado bajo este tipo de modalidades.



Resta observar cuáles son los beneficios específicos que establece el proyecto, los cuales se dividen en dos dimensiones: exención tributaria y pago directo al empleador.

Respecto de la primera de ellas, se prevé una exención tributaria mensual porcentual de los aportes patronales que debe realizar el empleador a los subsistemas de la seguridad social. Ese porcentaje no se encuentra establecido en el texto del proyecto, sino que plantea su determinación vía reglamentación. Lo que sí menciona es que los porcentajes no pueden superar en una vez y media el monto de un Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVyM).

Por otro lado, se contempla un incentivo económico como pago directo al empleador, teniendo especial consideración por aquellas provincias que integran el corredor del Plan Belgrano. Este beneficio es de un 8% o un 17% (en las provincias que integran el corredor del Plan Belgrano) de la remuneración bruta sujeta a contribuciones. En este caso no se realiza ninguna discriminación porcentual en función del tamaño de la empresa.

En otros proyectos presentados, como por ejemplo el del Frente Renovador, en vez de este esquema de beneficios se propone que las empresas puedan tomar como pago a cuenta del impuesto a las ganancias o, en el caso de la UCR, que determina que el Estado se haga cargo de un porcentaje del SMVyM.

Es importante resaltar cuál es el mecanismo de financiamiento que prevé el oficialismo para poder ejecutar tamaña propuesta. El proyecto no crea ningún fondo de recursos (como sí lo estipula el Frente Renovador en su propuesta), ni establece el gravamen de impuestos (como por ejemplo impuestos de la renta financiera, una propuesta que sí está presente en el proyecto de la UCR). Lo único que establece la propuesta de norma oficial es la autorización al Poder Ejecutivo para ampliar los créditos presupuestarios acordados en el presupuesto 2016, incluyendo el endeudamiento público.



Formalización del Trabajo.

El proyecto oficial establece un mecanismo de formalización laboral, proponiendo eximir de sanciones, deudas de capital e intereses a aquellos empleadores que regularicen los vínculos laborales existentes de hasta diez trabajadores inclusive, e imponiendo solo el pago de capital e intereses a partir del trabajador número once. En este caso no es específico para el segmento joven, ya que contempla a trabajadores de todas las edades.

Cabe destacar que con este blanqueamiento los trabajadores podrán computar hasta 60 meses de aportes a los efectos de la jubilación. Es decir, que la ley plantea una dicotomía en la cual si se regulariza un trabajador de más de cinco años de antigüedad, se beneficiaría al empleador, sin límites ni restricciones, pero el trabajador no podría computar los meses “excedentes” trabajados en forma irregular. Una vez más la balanza se inclinaría hacia el sector empresario en detrimento de trabajadores informales de mucha antigüedad.

En este punto es importante destacar que en el año 2014 se sancionó la Ley 26.940 de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral. Esta norma estableció la creación del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), con la finalidad de hacer públicas las sanciones firmes por trabajo no registrado.

Asimismo, generó regímenes de promoción del trabajo registrado que brindan incentivos económicos destinados a empresas diferenciadas por tamaño. Se estableció un régimen de incentivos permanente para las micro-empresas (hasta cinco empleados), vinculado a las contribuciones de la seguridad social de su personal, y uno transitorio para aquellas empresas con menos de ochenta empleados, relacionado también con estas contribuciones, pero para los nuevos puestos de trabajo que se generen.

Si bien esta norma no se encuentra orientada específicamente para el personal joven, es importante tenerla presente para comparar el régimen de incentivos. La dificultad para realizar esta comparación hoy en día radica en que el proyecto de ley



presentado por el Poder Ejecutivo no estipula con exactitud los porcentajes de beneficio, tal como se explicó anteriormente, sino que deja esta determinación sujeta a la reglamentación de la norma. Lo que sí se puede inferir es que, con la ambigüedad que se encuentra el texto hasta el momento, dentro de los incentivos también se incluye a las grandes empresas, mientras que la Ley 26.940 se enfoca en las microempresas y empresas con menos de 80 trabajadores.

Más allá de las diferentes alternativas que se presenten como viables para abordar la problemática del empleo en jóvenes, es necesario plantear algunas cuestiones que deben quedar claras en proyectos de este estilo, para que no se transformen en mecanismos de transferencia de recursos al sector empresario sin contemplar la efectiva generación de empleo genuino.

En primer lugar, es absolutamente necesario delimitar en forma exhaustiva cuáles son los empleadores que pueden tener acceso a este tipo de beneficios. En el proyecto oficial se tiene que excluir a aquellos empleadores que tengan en su haber despidos de trabajadores, antes o durante el acceso al régimen, para evitar que el Estado solvante un recambio de trabajadores bajando los costos operativos de las empresas.

En segundo lugar, la propuesta debe contener alguna delimitación de la cantidad de trabajadores que se pueden contratar bajo esta modalidad. Es decir, es indispensable un acotamiento del porcentaje de la plantilla laboral evitando que este instrumento sea utilizado como un mecanismo de recambio generacional con acceso a mano de obra subsidiada.

En tercer lugar, el único requisito para estar comprendido en el proyecto de ley del Ejecutivo, además del rango etario en algunas provincias, es no haber registrado aportes a la seguridad social durante 36 meses consecutivos o interrumpidos o contar con certificado de discapacidad. Es importante destacar que, a diferencia de otros programas vigentes destinados a jóvenes como el Programa de Respaldo de Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) o el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMyMT), el proyecto de ley no determina ningún parámetro de vulnerabilidad de la



población alcanzada, como puede ser el nivel de estudios, la participación en otra política social, el nivel de ingresos del grupo familiar, etc.

En cuarto lugar, sería recomendable que propuestas de este estilo establezcan alguna orientación hacia el tipo de trabajo joven al que se apunta, cuáles son los sectores de la actividad económica a los cuales estratégicamente es necesario promover, haciendo no solo una diferenciación a determinadas provincias, sino también entre los sectores y tamaños de las empresas.

En quinto lugar, es importante que la norma establezca los porcentajes de incentivos sobre las contribuciones patronales para las empresas y no dejar ese punto librado a la reglamentación de Poder Ejecutivo. Así como también sería conveniente establecer una diferenciación de acuerdo al tamaño de la empresa, teniendo presente que las PyMEs son claves en la generación de empleo.

Por último, es necesario establecer exhaustivamente las sanciones que corresponden ante incumplimientos de la norma, para evitar cualquier tipo de abuso en la implementación del instrumento.

7. Consideraciones finales

El desempleo, la precariedad laboral y la falta de formación en los jóvenes siguen siendo cuestiones a resolver en toda la región latinoamericana. Ha quedado demostrado que los jóvenes son el sector etario con mayor dificultad para acceder a un empleo y para hacerlo en condiciones formales y estables.

La problemática del desempleo y precariedad laboral juvenil se debe abordar de forma integral, contemplando las características estructurales del mercado de trabajo. Es decir, el éxito de las políticas de empleo joven se encuentra directamente relacionado con el modelo económico y el proyecto político que se lleve adelante.

La formación profesional y la trayectoria educativa son aspectos fundamentales para lograr que los jóvenes accedan a empleos de mejor calidad, pero por sí solas no revierten una situación tan compleja como la expuesta aquí. Es por ello que un análisis de esta problemática en el país implica comprender que la política de empleo



no puede quedar aislada del contexto económico, el cual influye necesariamente en la composición del mercado laboral, la expansión o retracción del mismo y su grado de formalidad e informalidad.

La situación de los jóvenes es compleja y no parece mostrar síntomas de recuperación. El desempleo juvenil sigue triplicando al desempleo general y la precariedad juvenil casi llega al 50% de los jóvenes asalariados.

En este sentido, el empleo joven es un tema de agenda pública. En Argentina, casi todos los sectores políticos han presentado proyectos de ley en el Congreso Nacional, pero ninguno de ellos presenta una mirada integral de la problemática, ni ha sido debatido o sancionado.

Es por ello que se resalta la importancia avanzar en iniciativas para revertir esta situación, con el correspondiente debate y acuerdo no solo de todos los sectores políticos, sino también de los diferentes actores del mundo del trabajo (sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, empresas y Estado). Asimismo, es necesario fortalecer aquellas políticas públicas vigentes que abordan la problemática.



BIBLIOGRAFIA

Abdala, E. (2000). Evaluación de impacto: un reto ineludible para los programas de capacitación juvenil. Boletín CINTERFOR N°.150 .Montevideo.

Barbetti, P. (2005). Empleo juvenil y Políticas Públicas. Una aproximación al marco interpretativo y teórico en el que se sustentan algunas intervenciones del Estado. Universidad Nacional Del Nordeste. Comunicaciones Científicas Y Tecnológicas.

Beccaria, L. (2005). Jóvenes y empleo en la Argentina. Anales de La Educación Común. Dirección General de Cultura Y Educación de La Provincia de Buenos Aires., 1(1-2), 177–182.

BID (1998). “Empleo en América Latina: Transformaciones y oportunidades”. Políticas Económicas de América Latina. N° 3, segundo trimestre.

De Olivera, O. Mora Salas, M. (2012). Las vicisitudes de la inclusion laboral en los albores del siglo XXI: trayectorias ocupacionales y desigualdades sociales entre jóvenes. En Revista de Trabajo. Año 8 – Número 10. ISSN 0328-0764.

Isacovich, P. (2015). Youth employment policies: studies in Latin America and Argentina. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez Y Juventud, 13(2), 893–905.

Jacinto, C. (2006). Estrategias Sistémicas y Subjetivas de Transición Laboral de los jóvenes en la Argentina. El papel de los dispositivos de formación para el empleo) Revista de Educación, 341.



Mazzorra, X. Schachtel, L. Schleser, D. Soto, Clarisa (2013). Jóvenes: Formación y Empleo. Estudio sobre los participantes del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. En Trabajo, Ocupación y Empleo, Serie Estudios 12. ISSN 2314-2391.

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

PÉREZ SÁINZ, Juan Pablo y Minor MORA SALAS (2009). Excedente económico y persistencia de las desigualdades en América Latina. Revista Mexicana de Sociología 71 (3) 411-451. En: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v71n3/v71n3a1.pdf>

Salvia, Agustín (2008). Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina. Buenos Aires: Miño y Davila.

Proyectos de ley. Disponibles en: <http://www.diputados.gov.ar/>

- Proyecto 11-PE-2016 del Poder Ejecutivo, ingresado en la Cámara de Diputados el 26 de abril de 2016.
- Proyecto 6146-D-2015 del Frente Renovador, ingresado en la Cámara de Diputados el 26 de noviembre de 2015.
- Proyecto 3918-D-2014 del GEN, ingresado en la Cámara de Diputados el 22 de mayo de 2014.
- Proyecto 2668-D-2014 de la Unión Cívica Radical, ingresado en la Cámara de Diputados el 21 de abril de 2014.

Páginas web consultadas:

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social:
<http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/Bel/belDisplay.asp?idSeccion=1&idSubseccion=3>
- Administración Nacional de la Seguridad Social:



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

EL TRABAJO EN CONFLICTO. Dinámicas y expresiones en el contexto actual

BUENOS AIRES, 2, 3 Y 4 DE AGOSTO DE 2017

<http://www.transparencia.anses.gob.ar/gobierno-abierto/progresar>).

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos:

<http://www.indec.gob.ar/>

- Oficina Nacional de Presupuesto:

<http://www.mecon.gob.ar/onp/html/>