



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

Grupo Temático N° 7: Juventud y trabajo

Coordinadoras: María Eugenia Martín, Ada Freytes Frey y Verónica Millena

Políticas de empleo y formación orientadas a los y las jóvenes: diagnóstico actual y análisis del programa PROGRESAR.

Autor/a: Ana Paula Capaldi¹

E-mail: anacapaldi@gmail.com

Autor/a: Jazmín Castaño²

E-mail: jazcastano@gmail.com

Pertenencia institucional: UNA-Centro de Estudios ATENEA

¹ Politóloga, UBA/Docente-investigadora UNA-Centro de Estudios ATENEA

² Politóloga, UBA/Docente-investigadora UNLa-Centro de Estudios ATENEA



Introducción

Desde los 80', el desempleo y la precariedad laboral establecieron nuevas desigualdades como resultado de la finalización de las políticas de pleno empleo y el Estado de Bienestar. Desde entonces, las diversas producciones académicas coinciden en señalar que los/as jóvenes se encuentran mayormente afectados por dichos fenómenos sociales. Estas desigualdades materiales, conviven con otras, tales como inequidades de géneros, étnicas, generacionales, regionales, las cuales se profundizaron a la luz de políticas neoliberales introducidas en América Latina. Así, múltiples desigualdades se interseccionan, dificultando el abordaje de la juventud como una categoría uniforme.

En Argentina, a pesar de las políticas desarrolladas desde principios del nuevo siglo, existen factores estructurales que afectan particularmente a las juventudes para acceder a oportunidades educativas y a un empleo formal que garantice la protección social (Bertranou y Casanova, 2015). A su vez, desde el ascenso a la presidencia del país de la Alianza Cambiemos se evidencia un cambio en el diseño e implementación de políticas públicas destinadas a los/as jóvenes.

El presente trabajo indaga sobre factores socio laborales y educativos de las juventudes y la lógica de intervención de programas dirigidos a este segmento poblacional en Argentina. Para ello, en primer lugar, realiza un diagnóstico de los principales indicadores que dan cuenta de estos factores, teniendo en cuenta las diferentes desigualdades que atraviesan a los y las jóvenes. Se tomará como fuente de datos la Encuesta Permanente de Hogares, publicada por el INDEC. En segundo lugar, se analizan programas de empleo y educativos, haciendo énfasis en el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) y los cambios que tuvo desde su implementación en 2014 hasta la actualidad. Se desarrollarán diversos enfoques de política social y se utilizará como fuente de información la normativa que dio origen y reglamentó dicho programa y los informes emitidos por los organismos públicos que dieron cuenta de su diseño y modificaciones.

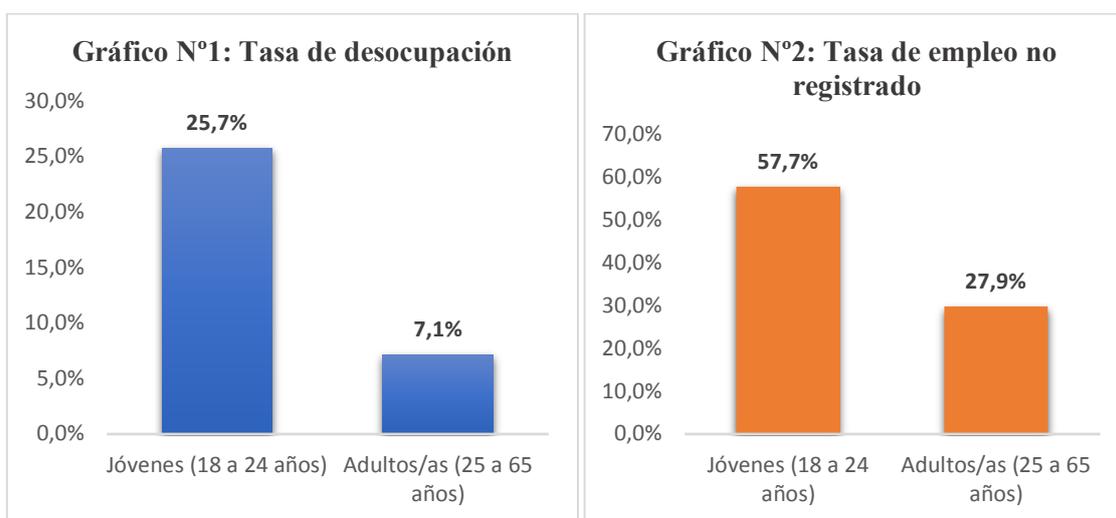
Jóvenes, educación y trabajo

La educación y el trabajo son dos dimensiones fundamentales para la inclusión social de los/as jóvenes. La fragmentación del sistema educativo y la segmentación de



oportunidades laborales, entre otros cambios en la estructuras familiares e institucionales, pusieron de relieve las dificultades de los/as jóvenes para transitar la educación formal e integrarse en el mundo del trabajo (Tinoboras y Van Raap, 2012). Por ello, el presente apartado se propone sintetizar brevemente estas dos dimensiones, analizando los principales indicadores sociolaborales y educativos, particularmente de aquellos/as que tienen entre 18 y 24 años. Este grupo se encuentra en un momento de transición entre la escolaridad y la inserción al mercado laboral y presentan un mayor riesgo de ubicarse en empleos precarios o de ser destinatarios de programas sociales (Jacinto, 2009).

Los estudios sobre juventudes coinciden en señalar que este segmento de la población se encuentra más afectado por la desocupación y la inserción laboral desprotegida (OIT, 2015). Se han instalado grandes brechas en materia de acceso y calidad del empleo entre los/as jóvenes y la población adulta. En Argentina la tasa de desocupación juvenil (25,7%) es 3,6 veces más alta que la de los/as adultos/as (7,1%) y la tasa de empleo no registrado de los/as jóvenes (57,7%) casi duplica la de adultos y adultas (27,9%)³.



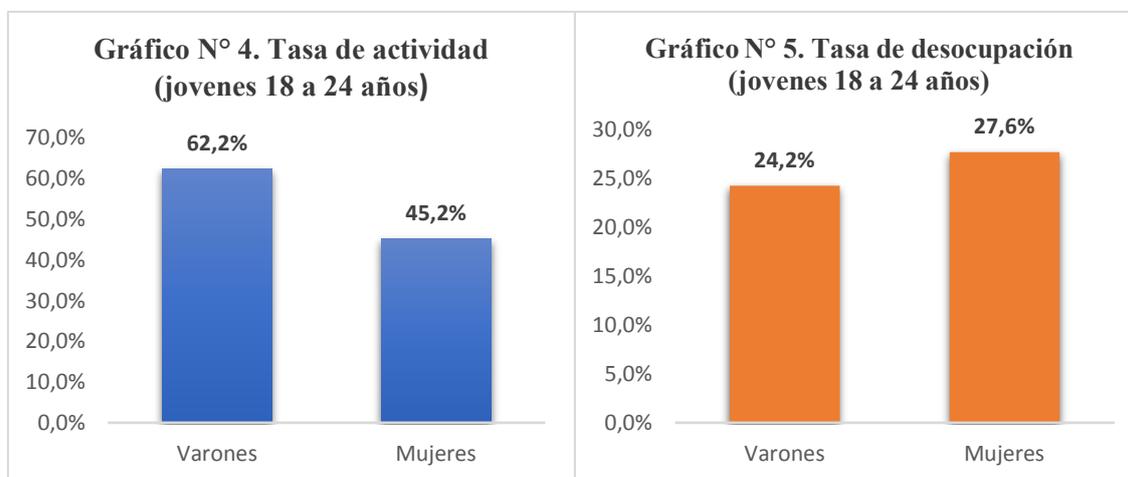
Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC IIT 2018

A su vez, dentro del universo de jóvenes entre 18 y 24 años, las mujeres son las

³ Se utiliza la franja de 18 a 24 años para analizar a los/as jóvenes, ya que es el recorte etario que utiliza el PROGRESAR.



más perjudicadas, ya que, a pesar de que participan menos en el mercado del trabajo (ver Gráfico N° 4), la incidencia del desempleo es más alta en las mujeres que en los varones (ver Gráfico N° 5).



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC IIT 2018

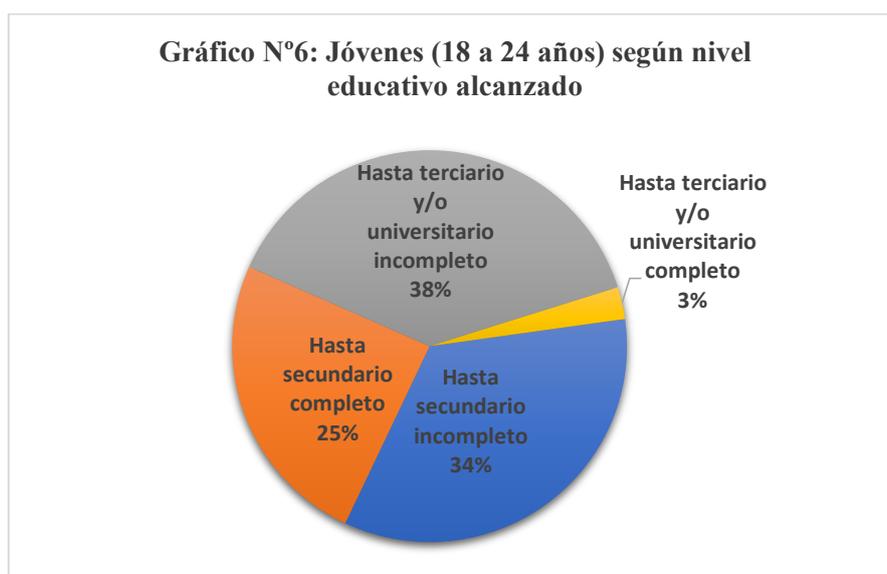
Analizar estas brechas y las dificultades del acceso al mercado de trabajo de la juventud, requiere de la evaluación de la trayectoria educativa y la inserción laboral de los/as jóvenes, pero también de sus condiciones socioeconómicas de origen. Distintos estudios indican la existencia de un fuerte vínculo entre la tasa de desocupación y el nivel socioeconómico del hogar de procedencia, señalando que el desempleo afecta principalmente a sectores de recursos económicos escasos y, entre ellos, impacta más en aquellos/as jóvenes con menores niveles educativos (Beccaria, 2005). Asimismo, es imperioso tener en cuenta que el desempleo y la precariedad no son un problema individual de los/as jóvenes, sino que están relacionados con la dinámica del mercado de trabajo y con el contexto económico (Salzmann et al., 2017).

En Argentina, el acceso a la educación es desigual entre los/as jóvenes, en gran medida porque muchos/as se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, pobreza o indigencia. Para colaborar con los ingresos en el hogar, estos/as jóvenes suelen salir anticipadamente del sistema escolar y, la ausencia de credenciales educativas, repercute luego en sus posibilidades de inserción laboral y en la calidad de los empleos que obtienen. A su vez, los/as jóvenes que cuentan con mejores niveles educativos suelen



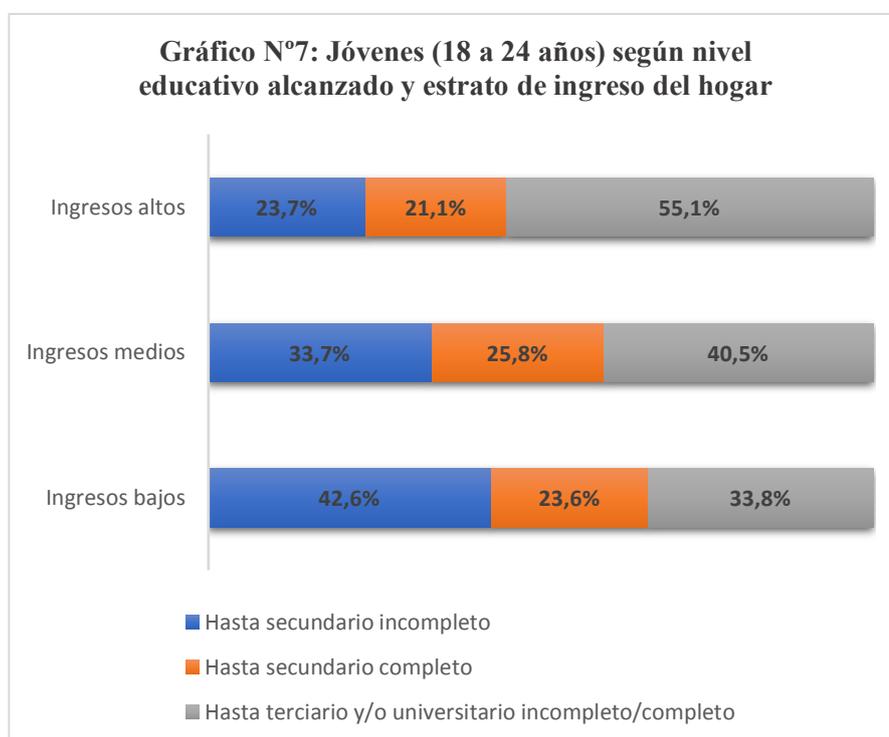
insertarse en empleos de menor jerarquía a la que les correspondería de acuerdo con sus credenciales educativas (Pérez, 2013).

De esta forma, las políticas educativas tienen un gran desafío en términos de acceso y permanencia en las instituciones educativas. Si se observan los/as jóvenes entre 18 y 24 años, el 34% aún no finalizaron sus estudios secundarios, mientras que del 66% restante solo el 41% accedieron a estudios terciarios y/o universitarios.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC IIT 2018

Si se analizan estos datos en función del estrato socioeconómico (ver Gráfico N° 7), se evidencia que a medida que se incrementa el estrato de ingreso en el hogar de los/as jóvenes también aumenta su nivel educativo alcanzado. Concretamente, 4 de cada 10 jóvenes de sectores bajos poseen el secundario incompleto, mientras que en los sectores altos esta relación se reduce a 2 de cada 10. A su vez, solo el 33,8% de aquellos y aquellas que se ubican en los deciles de ingresos más bajos acceden a la educación superior. Esta cifra asciende al 40,5% y 55,1% en el caso de los sectores medios y altos respectivamente. Los datos demuestran que, más allá del esfuerzo individual que realicen los y las jóvenes para mejorar sus credenciales educativas, el nivel socioeconómico es un factor que condiciona sus posibilidades de acceso y finalización de estudios.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC IIT 2018

Nota: los estratos de ingresos se conforman en función de los deciles de ingresos del hogar. Se encuentran categorizados como bajo (decil 1-4), medio (decil 5-8) y alto (decil 9-10).

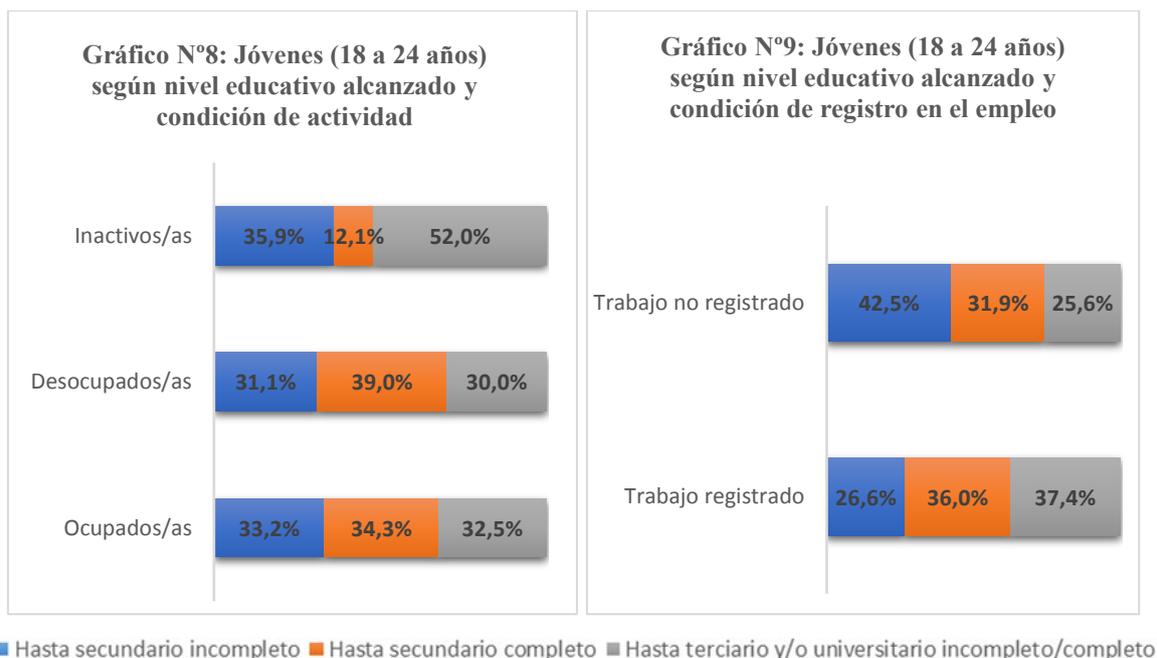
A la hora de vincular las credenciales educativas con las oportunidades de empleo se parte de la premisa de que el secundario completo es un requisito fundamental de la demanda laboral para contratar trabajadores y trabajadoras (MPyT, 2018). Los datos del Gráfico N° 8 reflejan que el 33,2% de los/as ocupados/as jóvenes



poseen como nivel educativo alcanzado hasta secundario incompleto, mientras que, dentro de los/as desocupados/as, el porcentaje resulta similar (31,1%). Esto quiere decir que, si bien las credenciales educativas son cada vez más solicitadas por la demanda laboral y brindan mayores posibilidades, no garantizan la obtención de un puesto.

No obstante, el nivel educativo alcanzado sí se presenta como un determinante para acceder a un empleo protegido. Concretamente, el 42,5% de los/as asalariados/as jóvenes no registrados/as poseen el secundario incompleto. Estas cifras se reducen al 26,6% el caso de los/as registrados/as. A su vez, el acceso a la educación superior incrementa las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo formal, ya que el 37,4% de los/as jóvenes que tienen un empleo registrado tuvieron acceso a la educación superior -terciaria o universitaria-.

En síntesis, estas cifras evidencian que las credenciales educativas no garantizan necesariamente la obtención de un empleo, aunque en el plano individual pueden mejorar las posibilidades de los/as jóvenes de obtener un empleo registrado.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC IIT 2018

La política social en la Argentina reciente: contexto de surgimiento del PROGRESAR



Las políticas sociales operan en la redistribución del ingreso de las sociedades y se fundan en un ideal de justicia socialmente aceptado (Vilas, 2012). Es decir, son una respuesta a la cuestión social imperante en un momento histórico determinado. El presente apartado, pretende comprender el surgimiento del PROGRESAR como una política que buscó ampliar los derechos sociales de los/as jóvenes argentinos/as y que tuvo modificaciones con el ascenso de la Alianza Cambiemos a la presidencia de la nación. Para ello, se recupera la idea de Vilas (2013) que sostiene la existencia de una estrecha vinculación entre las estrategias de política social y las estrategias de acumulación del capital, es decir, el proyecto político y económico de cada gobierno. En esta dirección, se argumentará que existe una consistencia entre la lógica de las políticas sociales implementadas en los diferentes períodos históricos, que particularmente se verifica también con la transformación del programa PROGRESAR en 2018.

De acuerdo con los formatos de política social propuestos por Vilas (2013), en Argentina, entre los años cincuenta y setenta la política social tuvo un enfoque universalista promocional. El derecho a la educación, la salud y la seguridad social fueron garantizados como una dimensión constitutiva de la ciudadanía en su conjunto. En este período, la política social y el modelo de acumulación se sustentaron en el activismo del movimiento popular, en procesos de incremento de la productividad por parte de los sectores empresariales y en un Estado presente y regulador que generaba los equilibrios necesarios.

Diferente fue la experiencia durante los años ochenta y noventa. Es importante mencionar aquí las recomendaciones de los organismos internacionales en el Consenso de Washington⁴, el cual consistía en un listado de políticas económicas que debían aplicar los países latinoamericanos para impulsar el crecimiento. Este consenso

⁴ En 1989 John Williamson elaboró el Consenso de Washington (CW), que consistió en una serie de medidas económicas consideradas deseables por los organismos multilaterales de crédito, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a la hora de recomendar políticas económicas que generaran condiciones de posibilidad para el pago de los préstamos. El CW presentó diez puntos conocidos como “recetas neoliberales” que debían ser aplicados por los países que contrajeran deuda: disciplina presupuestaria para evitar el déficit fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto en función de las áreas estratégicas del desarrollo, reforma impositiva, liberalización financiera, tipo de cambio competitivo, disminución de las barreras aduaneras, ingreso irrestricto de inversión extranjera directa, privatizaciones y desregulación (Bustelo, 1998; Nahón et al, 2006; Schteingart, 2014).



establecía que la apertura comercial, la liberación de los mercados, la atracción de inversiones, la reducción del sector público y la expansión de los sectores privados brindarían la estabilidad económica. De acuerdo con estas premisas, el mercado promovería el crecimiento económico y distribuiría la riqueza por medio de un “efecto derrame”. En el marco estas reformas neoliberales, las políticas sociales se financiaron a través del endeudamiento externo y los organismos internacionales, que brindaban los recursos y, en la gran mayoría de los casos, diseñaban los programas sociales.

En este período la política social se basó en el enfoque de la focalización, atendiendo de forma asistencial a aquellas personas que sufrían los síntomas de la pobreza, sin atacar sus causas. Desde esta perspectiva, los pobres eran sujetos de caridad pública como beneficiarios de programas asistenciales. La política social se implementó como una especie de “...ambulancia que recoge las víctimas del proceso económico...” (Vilas, 2013: 7). Los propios basamentos del modelo económico justificaban la existencia de la pobreza como un desencaje friccional y transitorio respecto de las transformaciones estructurales que estaban aplicándose.

Luego de la crisis económica y social de 2001, hacia el 2003 la política social pasó de un enfoque focalizado asistencialista a uno basado en la integralidad (Vilas, 2013), que apuntaba a eliminar las causas de las problemáticas sociales, sin justificar la pobreza como producto las malas decisiones o cálculos de los individuos. En este sentido, los destinatarios de las políticas sociales fueron entendidos como sujetos titulares de derecho. La integralidad era combinada con una diferenciación sectorial a la hora de definir acciones y programas para abordar la complejidad de la cuestión social, haciendo énfasis en la pobreza estructural, la precarización laboral y la marginación de los/as jóvenes. Asimismo, un tercer elemento complementaba el esquema: la articulación del Estado (en sus diferentes niveles) con las organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de brindar un mayor anclaje territorial que permitiera la correcta implementación de políticas.

En términos de políticas económicas que acompañaron este proceso social, se encontraba el rol asignado a la inversión pública como dinamizadora de la inversión privada, la centralidad en la generación de empleo genuino y el combate al trabajo precarizado. De igual forma, el desendeudamiento, las retenciones a las exportaciones



de origen agrícola y la estatización de las jubilaciones y pensiones, permitieron que los fondos necesarios para financiar la política social se encontraran disponibles, recuperando el enfoque promocional de los años cincuenta (Vilas, 2013).

En el marco del enfoque integral de las políticas impulsadas por los gobiernos kirchneristas se implementaron múltiples programas sociales a partir de una sectorialización diferenciada, es decir, que fueron destinados a diferentes grupos poblacionales: se pretendió universalizar la cobertura estatal pero atendiendo las particularidades de los titulares de los programas⁵. Grassi (2016) identifica a este período como un momento de reedición del Estado Social, donde la política social paulatinamente se orientó hacia la ampliación de las protecciones y la seguridad social.

En este sentido, a diferencia de las políticas neoliberales de los años '90, entre 2003 y 2015 se observó una ampliación del sistema de protección social, que se encontraba asociado históricamente al trabajo formal (sistema germano de protección social), hacia un esquema de políticas orientadas a la ciudadanía, con el fin de incluir a los sectores que quedaban en la informalidad. Perez y Brown (2015) argumentan que luego de la crisis de 2009, en el marco de la mayor intervención estatal y de implementación de políticas contracíclicas con el fin de sostener el crecimiento económico del país, se diseñaron nuevas propuestas de protección social dejando de lado la centralidad que tenía previamente el/la trabajador/a formal como sujeto de derechos. En el conjunto de dichas políticas deben consignarse el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”⁶, la Asignación Universal por Hijo⁷ y, más adelante, el PROGRESAR. Estas políticas partieron de reconocer el carácter segmentado del mercado de trabajo argentino y constituyeron una ruptura con la trayectoria previa de las políticas sociales dado que ampliaron la cobertura hacia sectores empleados en trabajos informales de bajos ingresos.

⁵ Hacia 2003 existían 2 millones de pobres estructurales, 4 millones de trabajadores y trabajadoras se encontraban precarizados y de ellos 1 millón eran jóvenes que no trabajaban ni estudiaban. (Vilas, 2013).

⁶ Argentina Trabaja, gestionado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), fue entendido en una primera aproximación como una intervención gubernamental relacionada con la inclusión social de sectores vulnerables por la vía de la promoción del trabajo (autogestivo/autoempleo/desarrollado por fuera de la típica relación salarial) en el marco de la Economía Social.

⁷ “Asignación Universal por Hijo para Protección Social (en adelante AUH), como un subsistema no contributivo dentro del régimen de Asignaciones Familiares y bajo jurisdicción del ANSES, destinado a los trabajadores informales y desocupados que no percibieran las asignaciones familiares por tal condición” (Perez y Brown, 2015: 108).



Del conjunto de estas políticas se analizará el PROGRESAR, ya que, a diferencia de los programas de transferencias de ingresos, fue entendido como una continuación de la AUH para jóvenes de entre 18 y 24 que desearan continuar sus estudios -tanto aquellos que estuvieran finalizando el secundario como quienes ingresaran a la universidad- (Perez y Brown, 2015; Lombardía, 2018).

Asimismo, es necesario comprender el surgimiento del PROGRESAR dentro de un conjunto de políticas educativas que se erigieron en este período, como la Ley Nacional de Educación que postuló a la educación como un bien público y un derecho social, la Ley de Financiamiento Educativo que elevó el presupuesto a más del 6%, la recuperación de la educación técnica, la recomposición de las condiciones de trabajo y nivel salarial de los docentes y el Plan Conectar Igualdad que buscaba reducir la brecha digital (Tomada, 2014). Además, se puso en marcha a partir del 2008 el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs), destinado a promover la terminalidad educativa, dado que se estimaba que aproximadamente 14 millones de personas mayores a 18 años no contaban con estudios primarios y/o secundarios (Censo Nacional INDEC, 2010).

Descripción y análisis del PROGRESAR

El PROGRESAR fue un programa lanzado en 2014 durante la gestión de la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner (CFK), con el fin de respaldar económicamente a jóvenes de entre 18 y 24 años que desearan reanudar, completar o continuar sus estudios.

De acuerdo al Decreto Presidencial N°84/2014 -que le dio origen-, el objetivo del PROGRESAR fue “*generar nuevas oportunidades de inclusión social y laboral a los jóvenes en situación de vulnerabilidad a través de acciones integradas que permitan su capacitación e inserción laboral*” (Dec. N°84/2014). Además, el lanzamiento del programa se inscribió en el marco de la implementación de múltiples medidas destinadas a garantizar los derechos sociales desde una perspectiva integral. La misma norma destaca que este programa se enmarcaba en un conjunto más amplio de programas comprendido por: la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Dec. N°1.602/09 y Ley N°24.174), el Plan Conectar Igualdad (Dec. N°459/10), la



Asignación por Embarazo para Protección Social (Dec. N°446/11), el PROCREAR (Dec. N°902/12). En este sentido, la política se enfocó en incidir en el acceso real de oportunidades a la oferta educativa y a la inserción laboral de calidad. Entre otros de los objetivos, el PROGRESAR también impulsó la demanda agregada ya que los subsidios otorgados a los estudiantes conformarían una inyección de hasta \$10.600 millones anuales⁸ (Anton y Spampinato, 2018).

Para acceder al programa -implementado en forma conjunta por el Ministerio de Economía de la Nación (MECON), el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (MTEySS) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)-, los jóvenes debían tener entre 18 y 24 años y un ingreso familiar menor al Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVyM). Quienes cumplieran con los requisitos, accedían a una transferencia monetaria directa de \$600 que exigía como contraprestación la asistencia y regularidad educativa y la realización de estudios de salud. Un año después, en 2015, mediante el DNU N°505/15, se estableció la modificación del requisito de ingreso familiar para acceder al beneficio, que pasó a ser inferior a tres Salarios Mínimos, Vitales y Móviles y se incrementó el monto de la beca a \$900 desde el mes de marzo.

A diferencia de otros programas destinados a jóvenes que implementó el kirchnerismo, como el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, el PROGRESAR solicitaba únicamente como prestación la continuación de los estudios e incluía también a aquellos/as jóvenes que finalizaron los estudios formales (primario y secundario), pero continuaban formándose en otros niveles (terciarios, universitarios, cursos de formación profesional). En este sentido, si bien, continuaba siendo una transferencia condicionada porque solicitaba una contraprestación, el PROGRESAR se encontraba más cercano a la idea de derecho social, porque no establecía una vinculación directa con el mercado de trabajo, sino que instalaba la noción de ciudadanía y universalidad (Lombardía, 2018).

⁸Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/303521124_El_impacto_distributivo_del_PROGRESAR_en_Argentina_Una_primera_aproximacion_en_base_a_microsimulaciones?enrichId=rgreq-cade99431cc22f8706bb7ed85bcc4b68-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzMwMzUyMTEyNDtBUzozNjU4MjY3MDEwNTM5NTJAMTQ2NDIzMTI5MDU5Ng%3D%3D&el=1_x_3&_esc=publicationCoverPdf



Por ello, el Decreto N°84/2014 que creó el PROGRESAR, planteó en sus considerandos que:

“...la problemática juvenil tiene múltiples facetas que deben ser contempladas a la hora de abordar la temática, evitando caer en categorizaciones simplificadas y estigmatizantes, entre las que pueden mencionarse la necesidad de un acceso real y flexible a la oferta educativa, la provisión de estrategias públicas de cuidado para los jóvenes que tienen niños a cargo y el acompañamiento en una inserción laboral de calidad” (Dec.84/2014).

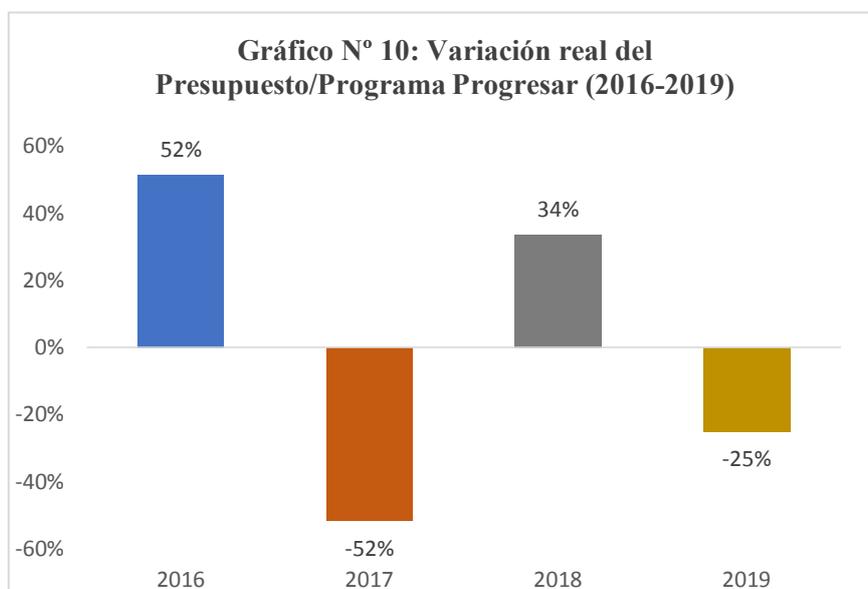
Hacia el final del segundo mandato de Cristina Kirchner el programa alcanzó a más de 900.000 jóvenes de los cuales el 83% se encontraban inscriptos en una oferta educativa, mientras que el resto se insertaba en algunas de las ofertas del entonces MTEySS (Cursos de Formación Profesional, Programa de Empleo Independiente, Acciones de Entrenamiento para el Trabajo, Programa de Inserción Laboral, entre otros) (Salzmann et al., 2017). De quienes cursaban estudios formales, el 55% lo hacía en educación superior mientras que el 33,8% en nivel medio (Lombardía, 2018):

“Así, convivieron en la primera etapa del PROGRESAR dos perfiles marcados: por un lado, en una situación de mayor vulnerabilidad relativa, aquellos jóvenes que asistían al nivel primario y secundario o a los cursos de formación profesional; y, por otro lado, un grupo mayoritario conformado por los estudiantes del nivel superior, que se encontraban en una mejor situación socioeconómica que los primeros” (Lombardía, 2018: 17).

Además, el programa constituyó una oportunidad para los/as jóvenes pertenecientes a estratos socioeconómicamente bajos, que son en su mayoría primera generación de estudiantes universitarios. Según la encuesta a jóvenes PROGRESAR del MECON, en 2014 el 61,9% de las titulares eran mujeres y el 37,1% se declaraban desocupados/as, dado que eran jóvenes que buscaban activamente un trabajo de medio tiempo para compatibilizarlo con el estudio. Además, quienes se encontraban ocupados/as, lo hacían en la siguientes ramas de actividad: Comercio (41%), Casas particulares (20,8%) y Construcción (14,5%), con una clara segregación por género entre las actividades (Lombardía, 2018).



Luego de la asunción de Mauricio Macri a la presidencia en diciembre de 2015, el PROGRESAR continuó funcionando, pero con menos destinatarios dado que su financiamiento disminuyó entre 2016 y 2017, como se observa en el Gráfico N° 10.



Fuente: Elaboración propia en base a MECON e IPC/DGEyC (GCBA).

En enero de 2018, se produjo una modificación importante en los requisitos necesarios para acceder al programa, implementados a partir del Decreto N°90/2018. En primer lugar, el programa pasó a llamarse BECAS PROGRESAR y fue transferido a la órbita del Ministerio de Educación y Deportes⁹. Además, se reestructuraron los criterios de asignación de becas diferenciando los niveles educativos, se modificaron los montos

⁹ A través de la Resolución Ministerial N° 138 se estableció que funcionará bajo la órbita de la Secretaría de Políticas Universitarias.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.

Condiciones contractuales e incentivos frente a la crisis

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

de las prestaciones, se incorporó una serie de incentivos para carreras estratégicas y se estableció un orden de mérito para cubrir la cantidad de cupos ofrecida. Así, el programa permitía el cobro de la beca tanto por la finalización de la educación obligatoria, por la formación profesional o el ingreso a la educación superior, en instituciones educativas públicas debidamente acreditadas como se observa en el siguiente cuadro.

Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/becasprogresar/montosbecasactualizadas>

Cuadro N°1: Montos asignados por tipo de beca PROGRESAR			
ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO			
Formación	Carrera	Montos	Observaciones
Educación superior	Universitaria estratégica (ciencias básicas, aplicadas y enfermería)	10 cuotas de \$1800 a \$4900	Los nuevos ingresantes universitarios y terciarios en primer año tendrán una retención del 20% que se abona al finalizar el ciclo lectivo si cumplieron con los requisitos.
	Universitaria	10 cuotas de \$1600 a \$2300	
	Terciaria estratégica (ciencias básicas, aplicadas y enfermería)	10 cuotas de \$1800 a \$2600	
	Terciaria	10 cuotas de \$1600 a \$1900	
	Formación docente	10 cuotas de \$5300 a \$7400	
Formación profesional		Cuotas de \$1250	Se retiene el 20% mensual y se abona al finalizar el ciclo lectivo si aprobaron el curso correspondiente a ese año
Educación obligatoria		10 cuotas de \$1250	

Por otro lado, se eliminó del grupo de beneficiarios a los extranjeros que tuvieran residencia legal en el país no inferior a 5 años previos a la solicitud. Como punto favorable, se extendió hasta 30 años la posibilidad de acceder al programa para estudiantes del nivel superior. Las condiciones de mantenimiento de las becas también se modificaron: ahora los/as estudiantes de secundario deben certificar que pasaron de año y los/as universitarios/as deben aprobar al menos el 50% de las materias en curso cada año. Por último, en caso de que los ingresos superen los topes establecidos de tres salarios mínimos vitales y móviles, se dará de baja el cobro de la beca. Además, la beca resulta incompatible con la obtención de un plan social nacional, provincial o municipal por parte del titular, tal como lo establece el Artículo N°6 de la norma:

“ARTÍCULO 6°.- Ser beneficiario del Programa resulta incompatible con el goce de:

- Ingresos o rentas como trabajador formal o informal, por prestaciones previsionales contributivas o prestaciones no contributivas, nacionales, provinciales o municipales, por parte del titular y su grupo familiar, e ingresos por planes sociales nacionales, provinciales o municipales para el grupo familiar, cuya suma sea superior al tope establecido en el artículo 2°.

- Planes sociales nacionales, provinciales o municipales para el titular.”
(Dec. N°90/18).



El giro del programa reflejó un retorno a las políticas sociales focalizadas, ya que incluyen a un segmento acotado de la población juvenil a partir del establecimiento de criterios meritocráticos para acceder a los beneficios del programa. Para solucionar los problemas educativos y de empleo de los/as jóvenes se puso el acento únicamente en las competencias individuales que constituyen sus condiciones de empleabilidad, perdiendo de vista las condiciones estructurales de origen y las desigualdades sociales por las que están atravesados/as los/as jóvenes.

La política social del gobierno de Cambiemos acompañó la lógica del ajuste fiscal con la retracción del gasto público y la liberalización del tipo de cambio y el comercio exterior. Por un lado, se desjerarquizaron las áreas vinculadas a las instituciones laborales, en el marco de un importante aumento del empleo informal (la tasa de asalariados no registrados pasó de 33,4% en el IIT de 2016 a 35% el IT de 2019) y el desempleo (que supera los dos dígitos el IT de 2019, 10,1%)¹⁰. A su vez, se evidenció una reconfiguración del mercado de trabajo formal, ya que entre diciembre de 2015 y marzo de 2019 disminuyó la cantidad de trabajadores/as que se ocupan como asalariados/as registrados/as en el sector privado (-98.000) y se incrementó la inserción en modalidades más precarias (101.000 en el monotributo y 5.000 en el monotributo social)¹¹. Este panorama desfavorable se completó con una fuerte caída del poder adquisitivo del salario promedio de trabajadores/as registrados/as del sector privado, que ronda el 16% entre diciembre de 2015 y diciembre de 2018¹². Para el mismo período, el SMVyM perdió un 20.3% del poder adquisitivo.

Por otro lado, y como contracara del modelo económico, se desarrolló una política de contención asistencial. Se incrementaron los programas sociales que implementa el Ministerio de Desarrollo Social, lo cuales dejaron de tener una vinculación con la inserción en el mercado laboral. Según datos oficiales del Ministerio de Producción y Trabajo y el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, entre diciembre

¹⁰ Fuente: EPH-INDEC. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/informesdeprensa.asp>

¹¹ Fuente: Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) – se utiliza la serie sin estacionalidad. Disponible en: <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/trabajadoresregistrados/>

¹² Fuente: Para el cálculo se considera el salario promedio del sector privado, registrado en SIPA y el Índice de Precios del INDEC complementado con el Índice de Precios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para los meses de enero, febrero, marzo y abril, durante los cuales se reestructuró el INDEC.



de 2015 y diciembre de 2018 hay 54.179 titulares más del programa Hacemos Futuro (que integra los componentes Argentina Trabaja y Ellas Hacen), 279.513 más titulares del Salario social Complementario, implementado a partir de la Ley de Emergencia Social en 2016¹³.

En síntesis, las decisiones adoptadas en materia económica no se vieron acompañadas por una mejora de los indicadores sociolaborales, ya que durante la gestión Cambiemos se contrajo la actividad económica a la vez que reconfiguró el mercado laboral y se acentuó el asistencialismo. Esta contracción del mercado genera escasas posibilidades de inserción laboral para la población en general y, menos aún, para los/as jóvenes que se encuentran más afectados por la desocupación y la informalidad.

Por lo tanto, más allá de la formación y la capacitación, los esquemas institucionales destinados a las juventudes quedan escindidos de la dinámica general del mercado de trabajo que no otorga oportunidades. En tal sentido, cómo los/as jóvenes se forman resulta un fenómeno aislado o sin impacto concreto. Tal como afirma Perez (2013):

“Recordemos que la generación de empleo depende esencialmente de cuestiones macroeconómicas, la calidad de los puestos de trabajo obedece a las prácticas de contratación de las empresas y sólo el reparto de los puestos de trabajo disponibles depende de características particulares de los jóvenes, sujetos de las políticas de empleo. De esta forma, planteamos cierto escepticismo sobre la eficacia de políticas que se centran únicamente en la escolarización y formación de los jóvenes o en el incentivo de actitudes hacia el trabajo como medio para acceder al mercado laboral” (Perez, 2013:5)

Si bien el giro del PROGRESAR desarrollado en este trabajo tiene menos de un año, esta nueva perspectiva pone en evidencia, nuevamente, que la situación de los/as jóvenes no depende únicamente de sus competencias y saberes (empleabilidad) sino que existen condiciones más amplias vinculadas con la situación estructural del mercado de trabajo y las políticas macroeconómicas (Weller, 2007).

¹³ Datos extraídos de información publicada por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/transparencia/subsidios>) y Anses/Datos Abiertos: <https://www.anses.gob.ar/institucional/datos-abiertos>



Conclusiones

Las nuevas fracturas sociales alientan el surgimiento de políticas sociales como una herramienta del Estado para brindar bienestar y generar las condiciones de reproducción de la sociedad. La política social acompaña un determinado modelo de acumulación y es a la vez un instrumento a partir del cual los gobiernos buscan legitimar y mantener la estabilidad institucional del régimen político.

Las políticas sociales impulsadas por los gobiernos kirchneristas viraron a partir de 2009 en el sentido de instalar la noción de derechos sociales, aun sin dejar atrás la lógica de las condicionalidades impuestas por los programas implementados desde la década del '90. Sin embargo, dichas condicionalidades ya no se vincularon con la contraprestación laboral sino con el cumplimiento de requisitos sanitarios y educativos. El PROGRESAR fue una de las últimas políticas sociales implementadas en el marco del segundo gobierno de CFK, que tuvo como objetivo la inclusión de jóvenes de 18 a 24, es decir una población específica que debía continuar sus estudios para obtener el beneficio de la prestación monetaria estatal. Esta política, que tuvo como fundamento inicial la garantía del ejercicio pleno del derecho a la educación de los/as jóvenes en situación de vulnerabilidad social, cambió su orientación y pasó a ser anclada como una política educativa, gestionada por el Ministerio de Educación, con menor cobertura y con requisitos meritocráticos para su obtención y permanencia en el programa.

Las particularidades de la inserción laboral de las juventudes en Argentina han sido analizadas desde distintas perspectivas. Por un lado, han sido vinculadas con el fracaso del sistema educativo y las condiciones de empleabilidad de los/as jóvenes. En este sentido, las características de cada uno/a de ellos/as -su nivel educativo, sus condiciones socioeconómicas de origen (posición en la estructura social) y su posición en el hogar- establecen parámetros de análisis que dan cuenta las posibilidades de acceder a un empleo formal (Léporé y Schleser, 2005). Por otro lado, se ha destacado que existe una relación compleja entre educación y trabajo por lo que las características estructurales y coyunturales del mercado de trabajo también condicionan las posibilidades de inserción laboral.



Estas perspectivas conllevan diferentes formas de abordar las problemáticas de las juventudes desde las políticas sociales, es decir comprendiendo la política laboral, educativa y de seguridad social. Para este trabajo resulta central esta teorización dado que el PROGRESAR, como política pública, presenta dos lógicas de intervención social diferentes en cada gobierno. La creación del programa obedeció a la necesidad de apoyar la formación y la inclusión social de un sector importante de la población en un momento de acrecentamiento de las inestabilidades macroeconómicas del segundo gobierno de CFK. Luego del cambio de gobierno, el PROGRESAR dejó de tener sentido en el marco del nuevo modelo macroeconómico, pasando a ser una política educativa destinada a mejorar las capacidades individuales de los/as jóvenes, para incrementar sus condiciones de empleabilidad. De esta manera, el programa dejó relegado el componente inclusivo con el que fue creado originalmente.

En dicho contexto, el diagnóstico de la situación sociolaboral y educativa de los/as jóvenes en Argentina es preocupante. Las altas tasas de desocupación (25,7%) y no registro en el empleo (57,7%), sumado al alto porcentaje de jóvenes que no terminaron el secundario (34%), genera un importante desafío para la política social, más aún si se considera el estrato socioeconómico de origen. Es necesario retomar una perspectiva que comprenda la inclusión social para modificar las condiciones de posibilidad de mejorar las oportunidades educativas y de empleo para los/as jóvenes, en la medida en que esto sea acompañado por un mercado de trabajo en expansión.

BIBLIOGRAFÍA

- Anton y Spampinato, (2018). *Inclusión, trabajo y educación superior en el Gran Buenos Aires (2003-2018)*. Ponencia presentada en el panel *La Universidad en perspectiva del Mundo del Trabajo*. UNLa, septiembre 2018.
- Bertranou, F. y Casanova, L. (2015). *Trayectoria hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina: contribuciones de las políticas públicas de educación, formación para el trabajo y protección social*. Ginebra: OIT
- 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.
- Decreto 84/2014. Créase el “Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos” (PROGRESAR). Consultado el 12/5/19:



<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/225000-229999/225728/texact.htm>

- Decreto 505/2015. Decreto N° 84/2014. Modificación. Accesado el 12/5/19: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/245620/norma.htm>
- Decreto 90/2018. Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR). Transferencia. Decreto N° 84/2014. Modificación. Accesado el 12/5/19: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/306422/norma.htm>
- 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.
- Jacinto, C. (2008). *Políticas públicas y perspectivas subjetivas en torno a la transición laboral de los jóvenes*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Grassi, Estela (2016). *Un ciclo de reedición del estado social en la argentina. la política socio-laboral entre 2003-2015*. Diálogos Revista Electrónica de Historia [en línea] [Fecha de consulta: 7 de abril de 2019] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=43952198005>> ISSN
- Lépore, Eduardo y Schleser, Diego (2005). *Diagnóstico del desempleo juvenil*. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina.
- Lombardía, M.L. (2018). *Análisis del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina -PROGRESAR: aciertos, desaciertos y vicisitudes de una política social innovadora (2014-2018)*. Tesis de Maestría en Diseño y Gestión de Programas Sociales. Flacso Argentina.
- Ministerio de Producción y Trabajo – MPyT (2018). *Jóvenes y Trabajo*. Equipo de Mercado de Trabajo. Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales. Disponible en: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/Jovenes_y_trabajo-4trim2017.pdf
- Organización Internacional del Trabajo - OIT (2015). *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina?*. Lima. OIT: Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_369021.pdf



- Pérez, P. (2013). *Empleabilidad, motivación por trabajar y políticas de empleo para jóvenes en Argentina*. Cuestiones de Sociología, nº 9, 2013. ISSN 2346-8904. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5893/pr.5893.pdf
- Pérez, P. y Brown, B. (2015). *¿Una nueva protección social para un nuevo desarrollismo? Políticas sociales en la Argentina posneoliberal*. Estudios Sociales del Estado 1 (2). En: <http://estudiossocialesdelestado.org/index.php/ese/article/view/57/42>
- Pérez, P. (2018). *Inserción laboral de jóvenes y desigualdades de género en la Argentina reciente*. Rev. Reflexiones 97 (1): 85-98, ISSN: 1021-1209 / 2018
- Salzmán, Capaldi y Ledesma (2017). *Empleo joven: abordaje en la región y políticas de empleo en Argentina*. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo *El trabajo en conflicto. Dinámicas y expresiones en el contexto actual*. Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo. Buenos Aires. Disponible en: https://www.aset.org.ar/2017/ponencias/7_Salzmán.pdf
- Tinoboras, C. y Van Raap V. Coord. (2012). *Encuesta Joven 2012, principales resultados*. Observatorio de la Juventud, Dirección General de Políticas de Juventud, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Tomada, C. (2014). *La trayectoria de una política laboral para la inclusión*. En *Instituciones laborales, Industria e inclusión social*. Revista de Trabajo número 12.
- Vilas, C.M. (1997) *De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro)*. Desarrollo Económico 144:931-952. En: <http://institutopuiggros.com.ar/libros/Vilas/Vilas-Carlos-Ambulancias.pdf>
- Vilas, C. M. (2013). *Estrategias de acumulación y estrategias de política social*, en R. Castronovo, coord., *Políticas sociales en debate. Los nuevos temas de siempre*. Buenos Aires: EUDEBA, 17-27. En: www.cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/21-estrategias-de-acumulacion-y-estrategias-de-politica-social
- Weller, J. (2007). *La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos*. CEPAL.