

# 5

## Calidad del empleo en Argentina





## Capítulo 5: Calidad del empleo en Argentina

*“Para todos los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo, la base para impulsar la prosperidad, la inclusión y la cohesión social de manera sostenible y creciente es contar con una oferta suficiente de empleos. Cuando la escasez de empleos o medios de vida disponibles mantienen a los hogares en la pobreza, hay menos crecimiento, menos seguridad y menos desarrollo humano y económico”*

*Organización Internacional del Trabajo<sup>1</sup>*

### 5.1 Introducción

En toda nación, el mercado laboral y el sistema educativo constituyen los principales mecanismos de inclusión y progreso social. Su buen funcionamiento conduce a un mayor nivel de productividad y con ello a un fomento en el crecimiento económico. En la última década, los mercados de trabajo en las regiones urbanas argentinas han ido modificando su estructura, principalmente con profundos cambios en el empleo formal.

Más allá de la pérdida de dinamismo del mercado laboral en Argentina producida en este último año, existen también una serie de problemas estructurales a los que se deben dirigir políticas específicas para tal fin. Uno de estos problemas es el de los trabajadores en condiciones de informalidad, otro se relaciona con la situación social de los jóvenes, específicamente en cuanto a su inserción laboral, que se ha visto constantemente desfavorecida respecto a la situación de los adultos.

Estos cambios estructurales se han producido tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda. Como ejemplo del primero se encuentra el nivel educativo de los trabajadores, la calidad de la educación recibida lo que determina la empleabilidad de los mismos y cuestiones socio-económicas. En el lado de la demanda se encuentran como determinantes de los cambios producidos la creciente integración comercial que intensifica la competencia entre mercados. La productividad de las empresas es una determinante fundamental en la creación de empleo de calidad. Las transformaciones socioeconómicas son otros de los problemas estructurales que afectan tanto la inserción laboral y educativa de los jóvenes como la condición de informalidad de todos los trabajadores.

En Argentina existen actualmente alrededor de 7 millones de trabajadores en empleo precario, sin acceso a derechos de seguridad social y de baja productividad, es decir el 39% del total de los puestos ocupados (asalariados y no asalariados) según el informe publicado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Por otra parte, la cantidad de jóvenes que no estudian y no trabajan representa el 23,6% de los jóvenes argentinos según la Encuesta Permanente de Hogares.

Dado que la tasa de informalidad y la situación de vulnerabilidad de los jóvenes son dos de los problemas estructurales más importantes del mercado laboral argentino, en el resto del capí-

---

<sup>1</sup> OIT en La importancia del empleo y los medios de vida en la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015.

tulo se hará especial énfasis en estos, analizando las características específicas del mercado laboral en relación a estas dos temáticas así como las políticas que han adoptado tanto el Gobierno Nacional como el Gobierno de la Provincia de Córdoba. Luego se analizan las políticas llevadas a cabo por Uruguay con objetivos de disminuir el empleo no registrado y los casos de Brasil y Colombia en su búsqueda de generar lazos entre el sistema educativo y el mercado laboral.

## 5.2 Trabajo precario: privación de los servicios de seguridad social

La informalidad es un problema que aqueja a todos los países latinoamericanos, aunque a algunos más y a otros menos. En el caso de Argentina, teniendo en cuenta la cantidad de trabajadores que hacen aportes jubilatorios o pensiones como proporción del total de trabajadores, este indicador alcanza 52% de los trabajadores mientras que para el promedio de América Latina asciende a 60,5%, es decir, Argentina se encuentra en una situación desfavorable respecto al promedio de la región (OIT, 2013). Sin embargo, si se considera la cantidad de personas que tienen servicios de pensión y/o de salud, Argentina se encuentra por encima de la media con 72% de trabajadores sobre el 67% promedio para la región.

Contar con servicios de seguridad social es un derecho que corresponde a todos los trabajadores, esto es lo que les permite hacer frente a distintas contingencias que pueda tener una persona en el transcurso de su vida y que le obliguen a dejar de trabajar y por ende dejar de percibir, temporal o permanentemente, sus ingresos laborales, así como también permitir sustentar a las personas en la vejez cuando se retiran del mercado laboral.

El derecho a la seguridad social fue reconocido como tal en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y en Argentina es un derecho constitucional (Art. 14 bis). Entre los beneficios que otorga la seguridad social en nuestro país se pueden nombrar a las asignaciones familiares, el seguro de desempleo, la cobertura de riesgos de trabajo, la cobertura de salud, y la cobertura previsional de jubilaciones y pensiones.

Hoy en día, aproximadamente el 33% de los argentinos asalariados no cuentan con aportes al sistema de seguridad social, lo que indica que 3 de cada 10 trabajadores en relación de dependencia no pueden reclamar uno de sus derechos fundamentales que rigen en la constitución. Más allá de que este sea un derecho que el trabajador debe reclamar, gran parte de las personas que no están registradas no lo están porque sus empleadores se lo imponen (MTEySS, 2008), es decir, las empresas o instituciones contratantes demandan el servicio de un trabajador que esté dispuesto a renunciar a ese derecho.

La otra fracción de los trabajadores, los que no son asalariados, representa aproximadamente un cuarto de los ocupados y cuentan con una tasa de informalidad bastante mayor. Teniendo en cuenta que este conjunto está compuesto por trabajadores independientes o cuentapropistas algunos de ellos sin calificación profesional y por patrones de empresas de distintos tamaños, en estos casos la condición de informalidad muchas veces está relacionada con la insuficiente capacidad productiva de los mismos, más aún si se considera dentro de este grupo al trabajador familiar sin remuneración.

En este contexto, los trabajadores que se encuentran en condición de informalidad en el mercado laboral o que son trabajadores de baja productividad conforman un grupo heterogéneo. Separando los trabajadores asalariados de los no asalariados, ya comienzan a resaltar las diferencias. En el primer caso se encuentran los asalariados que trabajan en instituciones formales pero no están formalmente registrados en los sistemas de seguridad social y los trabajadores asalariados que forman parte de instituciones no formales, generalmente pequeñas empresas.

En el segundo grupo este problema es más difícil de identificar, y es aún más heterogéneo (MTEySS, 2008) ya que está compuesto por los trabajadores cuentapropistas, sean profesionales o no, los patrones de empresas de todos los tamaños y el trabajador familiar sin remuneración. Es decir, dentro de este se encuentran tanto empleadores formales como empleadores informales patrones de pequeñas empresas, trabajadores por cuenta propia que realizan aportes al sistema de seguridad social y lo que no lo hacen.

En los últimos diez años, la tasa de informalidad oficial, es decir, la proporción de los asalariados no registrados en el sistema de seguridad social sobre el total de asalariados, ha ido disminuyendo, sin embargo esto no implica que también lo haya hecho la informalidad dentro del grupo de trabajadores que no son asalariados. Entonces, es importante tener una visión más amplia sobre esta problemática ya que analizando solo los trabajadores asalariados no solo subestimamos la cantidad de personas que no acceden a los derechos de seguridad social, sino que además nos da una visión de un grupo más homogéneo de lo que es en realidad. Es importante tener en cuenta que la situación que cada una de estas personas enfrenta es diferente y por lo tanto políticas diseñadas solo para un grupo no serán efectivas en la reducción de la informalidad de otros grupos.

Siguiendo la metodología de la Organización Internacional del Trabajo (DANE, 2009), una forma de aproximar el trabajo informal y no productivo, es mediante la cantidad de asalariados no registrados en el sistema de seguridad social; la cantidad de cuentapropistas sin calificación profesional; los patrones de empresas con cinco o menos empleados y sin calificación profesional, y los trabajadores familiares sin remuneración.

Incorporando a los trabajadores informales no asalariados tenemos una visión más amplia, en donde el cuentapropismo tiende a desplazar al empleado asalariado informal (IDESA, 2014), es decir, en donde los trabajadores, en lugar de aceptar un trabajo en el que se le nieguen los derechos a seguridad social decide trabajar por cuenta propia o bien generar un nuevo emprendimiento.

En América latina se han impulsado varias políticas para tratar de brindar seguridad social a la mayor parte de los trabajadores. Algunas han intentado mejorar o aumentar la información y el conocimiento de los derechos y obligaciones de los empleados y empleadores (FORLAC, 2014); otras han tendido a simplificar las leyes laborales y reducir los montos de aportes para pequeñas empresas. A nivel macroeconómico, políticas tendientes a mejorar la capacidad productiva generarán mayores oportunidades de empleo formal. En este ámbito, si se mide la capacidad productiva mediante la productividad por trabajador, América Latina encuentra considerables desafíos.

La adopción de un enfoque integrado para solucionar el problema resultaría de mayor productividad que la adopción de políticas individuales. Según las notas del Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC por sus siglas en inglés) del año 2014, un enfoque integrado requiere la combinación de crecimiento económico con empleo de calidad; información, simplificación, mejora y creación de un entorno normativo que fomente la formalidad; generación de incentivos adecuados para la formalización y fiscalización del cumplimiento de las normas.

El aumento en la productividad tanto del país en general como de las empresas y de los trabajadores es un determinante fundamental de la creación de trabajo formal. En la última década, la experiencia latinoamericana demuestra que la informalidad se ha reducido respecto a períodos anteriores en gran medida por el contexto de alto crecimiento. Para lograr una mayor productividad se debe fomentar un fortalecimiento tecnológico y un cultivo de capital humano principalmente en cuestiones de alcance y calidad de educación.

Otra cuestión importante es el ámbito normativo y la fiscalización o control del cumplimiento de dichas normas. Se debe mejorar o aumentar la información disponible respecto a los derechos y las obligaciones concernientes tanto para los empleados como para los empleadores mediante campañas de difusión. En muchos casos resulta útil también la simplificación de las leyes sobre todo para el caso de los trabajadores no asalariados y los asalariados en instituciones informales. El Estado debe, por su parte, incrementar su poder en cuanto al objetivo de hacer cumplir las normas establecidas, por ejemplo incrementando el número de inspectores, modernización de tecnologías de inspección, entre otras medidas.

En los últimos años, se han experimentado períodos de alto crecimiento en los países latinoamericanos, y esto, como se vio anteriormente, ha generado una reducción de la informalidad (FORLAC, 2014). Sin embargo, esto no es suficiente. En un período de estancamiento, resulta imposible generar nuevos empleos de calidad. Las políticas deben ser enmarcadas dentro del enfoque integrado con el objetivo de generar también una mayor formalidad dentro de las personas que actualmente están empleadas.

### 5.3 Juventud y el Mercado Laboral: los jóvenes Ni-Ni

Otro gran problema que enfrenta Argentina está relacionado con la situación de los jóvenes respecto a su inserción en el mercado laboral. El trabajo es un aspecto crucial en el desarrollo de una persona así como la inserción en el sistema educativo y en la sociedad en general. A pesar de esto, el empleo juvenil presenta una serie de problemas que afectan a todos los países del mundo, aunque en mayor medida a los países en desarrollo.

Se pueden identificar tres problemas respecto al empleo juvenil que aquejan a los países latinoamericanos y en especial a Argentina. El primero de ellos es la alta tasa de desocupación que tiene los jóvenes, esta llega a triplicar el desempleo de los adultos mayores a 24 años. El segundo problema es la precariedad de la inserción laboral de los jóvenes que encuentran trabajo, ya sea por la corta duración en el mismo, o por las precarias condiciones en que son contratados. Un tercer problema se encuentra en el conjunto de jóvenes que no estudian y no trabajan, comúnmente denominados Ni-Ni (ni estudian, ni trabajan). Si bien este grupo es muy heterogéneo y debe ser analizado con mucho cuidado, no deja de ser un problema tener una alta tasa de jóvenes que no pueden por alguna razón insertarse en la sociedad.

Siguiendo a Ballester et al. (2013), los problemas que surgen de la falta de participación en la actividad productiva de los jóvenes son, por un lado, que al no poder aprovechar el potencial capital humano que se puede generar en cada uno de ellos mediante la inversión social se limita el crecimiento económico potencial y el desarrollo del país y de la sociedad en su conjunto. Por otro lado, las personas excluidas tanto del sistema educativo como del mercado laboral condicionan a sus descendientes a pasar por las mismas circunstancias, reforzando así la transmisión inter-generacional de la pobreza y generando más presiones sobre la inequidad distributiva.

En la literatura (Ministerio de Trabajo, 2005 y OIT, 2008 en Ballester et al., 2013) se analizan cinco causas principales de estos problemas, es decir, desempleo juvenil, precaria inserción laboral y jóvenes Ni-Ni. La primera de ellas se refiere a la existencia de diferencias entre las cualidades demandadas por las empresas y la oferta educativa brindada a los jóvenes que ofrecen su trabajo. Esta teoría indica que el problema se encuentra en el lado de la oferta de trabajo, el cual no tiene las cualidades necesarias para los puestos demandados (Salvia, 2013). Se considera que los jóvenes tienen baja capacidad de empleabilidad, debido a los contenidos enseñados (o no enseñados) en las escuelas, las capacidades y conocimientos

técnicos (*hard skills*) y las competencias sociales (*soft skills*) como capacidad de comunicación y trabajo en equipo (Weller, 2007).

Otra de las causas consideradas son las fallas estructurales del mercado laboral principalmente debido a la falta de información tanto del joven que busca empleo como del empleador, por este motivo los jóvenes no logran satisfacer sus expectativas laborales y por eso los primeros empleos son de corta duración o permanecen desempleados por más tiempo.

Las rigideces normativas, como salarios mínimos, aportes e indemnizaciones, imponen un mayor costo de contratación y muchas veces causan que las empresas prefieran contratar personal con mayor experiencia en lugar de jóvenes ya que estos en general son menos productivos por su falta de experiencia.

Otro de los causantes de la precaria inserción laboral viene por el lado de la demanda (Weller, 2007). Los ciclos económicos afectan al mercado laboral en general, pero en particular tiene un mayor efecto en los jóvenes que en los adultos, ya que estos son los primeros en ser expulsados y contratados en las distintas fases del ciclo. Al ser menos productivos y, en la mayoría de los casos, no ser jefes de familias son los primeros candidatos a ser despedidos. Al mismo tiempo, en períodos de recesión, los jóvenes que antes eran inactivos comienzan a buscar trabajo para complementar los ingresos de la familia, ahora insuficientes, lo que hace aumentar en mayor medida el desempleo juvenil respecto al de los adultos en las fases recesivas del ciclo económico.

La última de las causas analizadas es más de carácter estructural y se refiere a las características del hogar del que provienen los jóvenes. La creciente segmentación socioeconómica es causa y consecuencia del problema actual de la juventud. El contexto familiar determina las perspectivas laborales de los jóvenes (Weller, 2007). En este sentido, si los padres no tienen educación probablemente no tengan trabajo o tengan bajos ingresos por lo que los jóvenes tengan que insertarse en el mercado laboral a temprana edad y esto provoque deserción escolar. Tanto los jóvenes como los adultos con bajos niveles educativos tienden a ser contratados en peores condiciones laborales, muchas veces con bajos salarios y sin acceso a los servicios de seguridad social.

Tanto la inserción educativa como la laboral son aspectos cruciales en la vida de un joven, es lo que le permitirá desarrollarse en el futuro y poder formar su propio núcleo familiar sin embargo en la actualidad, estos dos canales de inserción social se encuentran en crisis (Urresti, 2005 en Ballester et al., 2013).

Una muestra de ello es el alto porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan, en Argentina esta proporción asciende a un 23,6% de los jóvenes entre 18 y 24 años, sin embargo es necesario aclarar que este grupo es muy heterogéneo. Vale aclarar que se incluyen aquí tanto a los jóvenes que no trabajan y no buscan trabajar (inactivos) y los que no trabajan pero están buscando empleo activamente. También existen grandes diferencias de género, la mayoría de estos jóvenes son mujeres (Ballester et al., 2013), y en general tienen bajos niveles educativos y si bien muchas son hijas, hay otras que son madres y se dedican a la crianza de sus hijos en lugar de trabajar o estudiar. Entonces, dentro de los Ni-Ni incluimos mujeres que no estudian ni trabajan temporalmente porque se dedican a la crianza de sus hijos por decisión propia y las que se vieron obligadas a dejar de estudiar para criarlos. Jóvenes graduados que no consiguen trabajo y jóvenes con niveles educativos muy bajos y que no desean trabajar.

Es fundamental entonces analizar las características principales de este grupo de jóvenes y no dejar de tener en cuenta que se trata de un conjunto heterogéneo, de lo contrario el diagnóstico de la situación será limitado y las políticas adoptadas respecto a esto no serán efectivas.

En cuanto a la causa de este problema para Argentina, tanto Salvia (2013) como Ballester et al. (2013) concuerdan en que la principal es consecuencia de las condiciones macroeconómicas que afectan al mercado laboral en general y en particular al mercado laboral juvenil, las malas regulaciones político-institucionales y la desigualdad de oportunidades que enfrentan los jóvenes debido a las distintas condiciones sociales.

Es necesario entonces, que junto con la mejora en la calidad de la educación secundaria y la disminución en la tasa de deserción escolar se articulen mecanismos que permitan una mejor transición de la educación media hacia el mercado laboral (Smitmans, 2012), este tipo de políticas tiende a mejorar la empleabilidad de los jóvenes al brindarle un contacto más profundo con el mercado laboral que les permita tener una experiencia de formación para el trabajo.

Además de mejorar la empleabilidad, resulta necesario incentivar el lado de la demanda laboral, generando una mayor productividad tanto a nivel macro como microeconómico con el objetivo de superar los límites estructurales que presenta la demanda laboral.

## **5.4 El mercado laboral en Argentina: informalidad y condición laboral de los jóvenes**

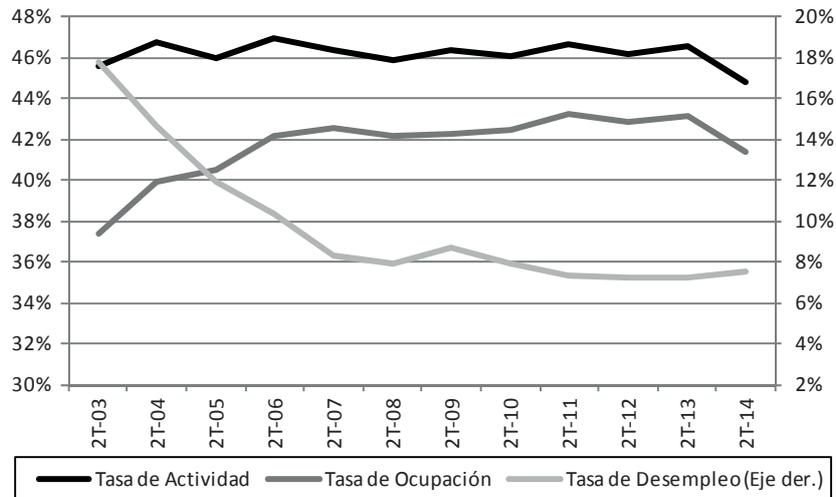
En la presente sección se estudiarán las características particulares del mercado laboral argentino, tanto a nivel general, como en relación a los problemas que se analizan en este capítulo. Si bien en el último año se han producido fuertes cambios tanto en el contexto general como en situaciones particulares, se encuentran en Argentina una serie de problemas estructurales relacionados con la informalidad y con la situación de los jóvenes.

### **5.4.1 Estructura del mercado laboral: Indicadores generales**

Argentina no se ha distinguido entre los países latinoamericanos por su mayor tasa de participación en la actividad laboral, en realidad ha sucedido lo contrario, empeorando incluso en este último año. En el segundo trimestre de 2014 alcanzó un valor de 44,8% (Gráfico 5.1), esto representa una disminución de 3,7% respecto al mismo trimestre del año 2013, siendo el valor más bajo desde el año 2003. Este fenómeno estaría indicando que la tasa de inactividad, es decir, las personas en edad de trabajar que están desocupadas y que por alguna razón no están buscando insertarse en el mercado laboral, se haya incrementado en el último año.

La tasa de actividad es el porcentaje de las personas ocupadas y las personas que, estando desocupadas, buscan activamente trabajar en relación a la población total. Actualmente el 41,4% de los argentinos está ocupado, ya sea en el sector público o en el sector privado, sea asalariado o trabaje por cuenta propia, esté formalmente registrado en los sistemas previsionales o no. Este indicador tampoco ha tenido un buen desempeño en los últimos tiempos. Desde el segundo trimestre del 2013 al segundo de 2014 la tasa bajó 3,9%, llegando a asumir el valor más bajo desde el año 2006.

Gráfico 5.1: Tasa de actividad, ocupación y desempleo



Fuente: IIE sobre la base de EPH – INDEC.

Por otro lado, la tasa de desocupación en el país alcanza el 7,5% de la población económicamente activa, esto representa 891 mil personas desocupadas y en comparación con el mismo trimestre del 2013 son más de 32 mil desocupados adicionales en un año. Si se agrega a este número las personas que actualmente están en condición de subocupación demandante (ocupados que habiendo trabajado en la semana de referencia, trabajan menos de 35 horas semanales en total, desearía trabajar más horas y se encuentran disponibles para hacerlo) que son más de 1,17 millones, la cantidad total de argentinos con dificultades de empleo asciende a 2 millones, esto es un 17,4% de la población económicamente activa.

Una cuestión a resaltar es la similitud entre la caída en la tasa de empleo y la caída en la tasa de actividad. En el periodo de un año, la cantidad de personas que perdieron su empleo es muy similar a la cantidad de personas que estando desocupadas se vieron “desalentadas” y dejaron de buscar activamente trabajo, es decir, dejaron de formar parte de la población activa. Mientras tanto, la tasa de desempleo en dicho período tuvo un aumento de 0,3 puntos porcentuales si se calcula sobre la población activa, o 0,01 puntos porcentuales de la totalidad de la población. Este descenso de la tasa de actividad podría tener su origen en el denominado “efecto desaliento”<sup>2</sup>. Es el resultado que se espera de una economía estancada, con una alta carga tributaria en el empleo y una diseminación de conflictos y problemas judiciales en las relaciones laborales.

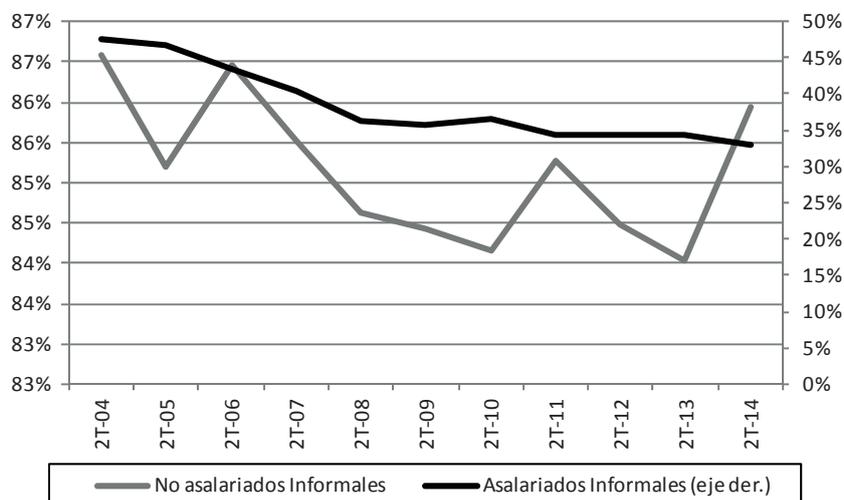
#### 5.4.2 Caracterización y cuantificación de la informalidad

En Argentina, en los últimos meses, el empleo ha perdido cierto dinamismo y junto a ello ha ido cambiando su composición. En muchas ocasiones las complicaciones que surgen en el mercado laboral tienen como escape la informalidad. Si bien desde el 2003 se ha producido una fuerte disminución de la cantidad de asalariados afectados por este problema, pasando de un 49,4% promedio en 2003 a 37% promedio en 2008 según datos oficiales, desde dicho año hasta el 2013, la informalidad se ha reducido solo en un 3,3%. A pesar de que en el Gráfico 5.2 se puede apreciar una mejora en estos términos entre los últimos doce meses de 1,4

<sup>2</sup> El efecto desaliento se produce cuando las personas desempleadas, luego de intentar insertarse en el mercado laboral sin éxito por mucho tiempo, deciden dejar de buscar trabajo, pasando a formar parte (para las estadísticas nacionales) de la población no económicamente activa, es decir, deja de ser un desempleado.

puntos porcentuales, entre el primer y segundo trimestre de 2014 la tasa de informalidad presenta un quiebre a su tendencia decreciente aumentando 0,3 puntos porcentuales.

**Gráfico 5.2: Tasa de informalidad entre asalariados y entre no asalariados. Argentina**



Fuente: IIE sobre la base de EPH – INDEC.

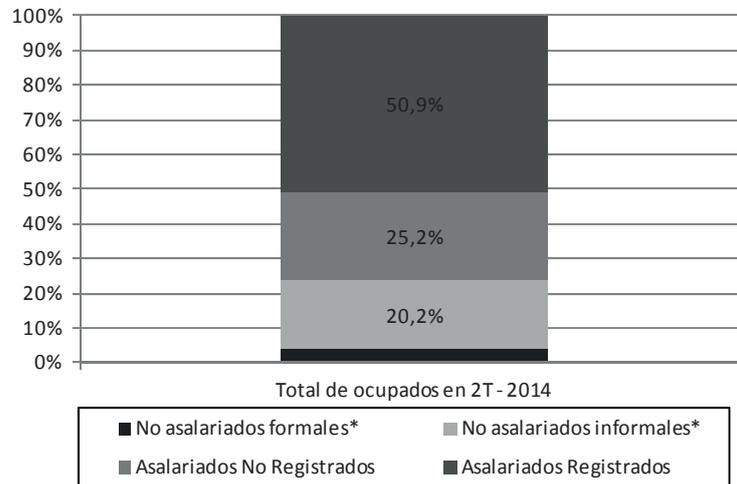
En muchos casos, las personas que han perdido su empleo formal, si no encuentran otro rápidamente, buscan la manera de generar algún ingreso transitorio para su subsistencia y esto da lugar a un que un conjunto de personas pasen de ser asalariados formales a ser o bien asalariados informales porque han conseguido otro empleo más precario o bien pasan a trabajar por cuenta propia, y generalmente este grupo de cuentapropistas no suelen estar registrados en el sistema de seguridad social. Entre el primer y segundo trimestre de 2014, la tasa de asalariados respecto a la población ocupada ha disminuido 0,8 puntos porcentuales, llegando a un 76,1% de los ocupados. Mientras que la tasa de asalariados sin aportes jubilatorios ha aumentado un 0,9% alcanzando al 33,1% de los empleados. Lo que está ha estado sucediendo en Argentina en la primera mitad de 2014 es por un lado, una fuerte caída del empleo y por otro una disminución en la calidad del empleo que tienen las personas que aún lo mantienen que se evidencia en la mayor participación del cuentapropismo y del empleo informal.

Dentro del grupo de los ocupados no asalariados se encuentran los cuentapropistas, los patrones y los trabajadores familiares sin remuneración. La Organización Internacional del Trabajo define informalidad como los trabajadores asalariados que no realizan aportes jubilatorios (el grupo considerado anteriormente), a los cuentapropistas sin calificación profesional, a los patrones de establecimientos de hasta cinco empleados con calificación no profesional y a los trabajadores familiares sin remuneración. En el Gráfico 5.2 se puede ver cómo en los últimos doce meses la tasa de informalidad entre este último grupo (los no asalariados) también ha aumentado desde un 80,5% en el segundo trimestre de 2013 a un 84,6% en el mismo trimestre del siguiente año.

Teniendo en cuenta que en el segundo semestre de 2014 los asalariados representaban un 76,1% de los ocupados y los no asalariados un 23,9%, la tasa total de ocupados en condición de informalidad llega a un 49,6%. Esto se puede ver de manera más clara en el Gráfico 5.3, la cantidad de ocupados que son asalariados y al mismo tiempo están contratados en condición

de informalidad asciende al 29,4%<sup>3</sup> de los ocupados por otro lado el 20,2% de los ocupados son trabajadores no asalariados que se encuentran en condición de informalidad según aproximaciones en base a la definición de la Organización Internacional del Trabajo.

**Gráfico 5.3: Participación del empleo registrado y no registrado en el empleo total. Segundo semestre 2014**



Nota: \*Porcentaje estimado en base a la metodología de la OIT  
Fuente: IIE sobre la base de EPH-INDEC.

En base a esto, se puede ver que si bien se han hecho esfuerzos por incluir a los ciudadanos argentinos en los sistemas previsionales, todavía la mitad de los trabajadores no cuenta con servicios de seguridad social que brinda el acceso a un empleo formal y no se ve una tendencia fuerte a la formalización laboral en los últimos años. Esto perjudica tanto a estas personas como a su descendencia ya que carecerán también de obras sociales y en el futuro deberán mantener a sus progenitores ante la carencia de un ingreso previsional.

Otro problema estructural es que la situación laboral de los argentinos difiere mucho según algunas características personales así como también al segmento social al que pertenecen. Por ejemplo, efectuando una distinción por sexo, es notable la brecha en las oportunidades de trabajo. Para el segundo semestre de 2014 se registró una tasa de desempleo de 6,6% para los hombres y de 8,7% en las mujeres. En cuanto a la tasa de ocupación, para los hombres asciende a 50,1% y 33,2% para las mujeres. Sumado a esto, se ha notado un empeoramiento en los valores de los niveles de desempleo respecto de 2013 en el caso de las mujeres. La tasa de desempleo femenino aumentó del segundo trimestre de 2013 al mismo de 2014 en un 4,1% mientras que la tasa para los varones aumentó 2,6%.

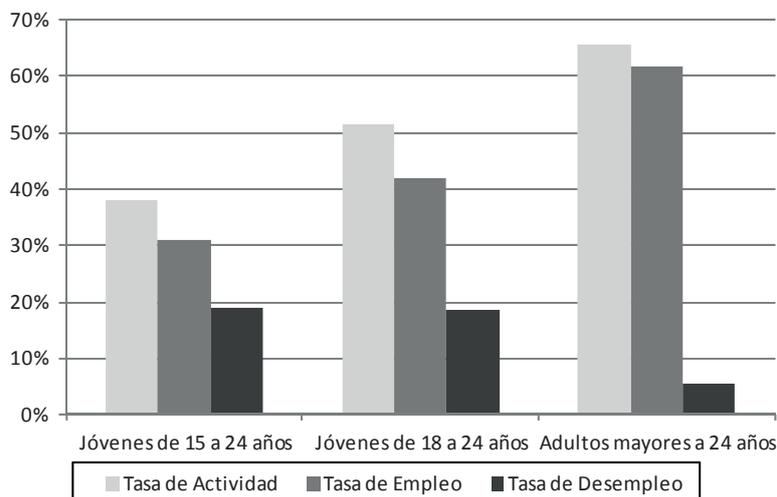
### 5.4.3 La situación laboral de los jóvenes

Otra de las características personales que tiene un fuerte efecto en la inserción laboral es la edad. Al comparar la situación laboral de los jóvenes con la de los adultos, las diferencias son aún más notables. En el Gráfico 5.4 se presentan algunos indicadores del mercado laboral para los jóvenes entre 15 y 24 años, entre 18 y 24 años y los adultos mayores de 24 años. El porcentaje de jóvenes entre 15 y 24 años cumplidos que actualmente se encuentra desocu-

<sup>3</sup> Vale aclarar que este porcentaje representa la totalidad de asalariados no registrados sobre el total de ocupados, que incluye tanto la totalidad de los asalariados como la totalidad de los no asalariados (cuentapropistas, patrones, trabajador familiar sin remuneración, etc.)

pado alcanza el 18,8% respecto a los jóvenes económicamente activos, mientras que la proporción de personas de 25 años y más que se encuentran en la misma condición solo es de 5,5%. Es decir, la desocupación juvenil es el triple de la desocupación de adultos, a pesar de que la tasa de desempleo juvenil entre el segundo trimestre de 2013 y el mismo de 2014 ha disminuido un 4,7% desde el 19,8% observado en dicho momento.

**Gráfico 5.4: Condición de actividad según grupo de edades. Segundo trimestre de 2014**



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Pese a la disminución de la tasa de desempleo de los jóvenes entre 15 y 24 años de edad, la tasa de ocupación ha disminuido un 5,9%, pasando de 32,8% a 30,9% en el mismo período considerado, mientras que la tasa de jóvenes activos ha caído en 7% desde el 40,9% al 38%, es decir la disminución en la tasa de desempleo no se debe a creación de empleo sino al retiro de estos del mercado laboral. Este fenómeno se puede haber producido por causa de algunos planes sociales que al generar un ingreso adicional a la familia reduce la necesidad de que los más jóvenes se incorporen tempranamente en el mercado laboral y les permita entonces continuar con sus estudios, o bien podría ser también a causa de un efecto desaliento, al estar tanto tiempo desempleados, los jóvenes pierden las expectativas de insertarse en el mercado laboral y dejan de buscar empleo.

La situación de los jóvenes es un mundo aparte y merece especial atención debido al papel preponderante que ha tomado a nivel global. Existen aproximadamente 3,2 millones de jóvenes entre 18 y 24 años de los cuales 1,3 millones están empleados aunque el 40% de estos están contratados en condiciones irregulares. Dentro de los 1,9 millones de jóvenes que no trabajan 312 mil están desocupados, es decir buscan activamente un trabajo mientras que los otros, al no buscar trabajo son considerados inactivos en el mercado laboral. Esto nos está indicando que del total de jóvenes entre 18 y 24 años, el 16,8% cuenta con un empleo precario, sumado a jóvenes que están desempleados se tiene un 26,4% de jóvenes (algo más de 858 mil) que presentan inconvenientes en el mercado laboral.

El problema de inserción social de los jóvenes se torna más complicada si a los problemas laborales se le agrega la situación educativa de los mismos.

Una de las cuestiones que se analizan respecto a la educación de los jóvenes es si asisten actualmente a un establecimiento educativo, sea este de educación primaria, secundaria o superior. De acuerdo a esta clasificación se pueden diferenciar seis posibles situaciones en relación al estado de actividad y su condición de estudiante. Los estudiantes pueden estar

trabajando al mismo tiempo, buscando trabajo o directamente no buscar trabajo. Lo mismo sucede en el caso de los jóvenes que no estudian.

En este contexto, es interesante analizar la situación de los jóvenes que no estudian y que tampoco trabajan, es decir los jóvenes Ni-Ni. Vale aclarar que se estudiará en particular la condición de los jóvenes entre 18 y 24 años ya que es en este grupo donde se presenta la mayor cantidad de jóvenes que no trabajan ni estudian, esto se puede ver de manera más clara en el Cuadro 5.1, donde se presenta la situación para el rango etario que va desde los 15 años a los 24 y los subgrupos de 15 a 17 años luego de 18 a 24.

**Cuadro 5.1: Cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan por categoría de edades**

	Cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan*	Porcentaje**
Entre 15 y 24 años	890.051	19,50%
Entre 15 y 17 años	125.513	9,40%
Entre 18 y 24 años	764.538	23,60%

Nota:\*La cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan incluye tanto los que no trabajan y no buscan trabajar (inactivos) como los que no trabajan pero buscan trabajar (desempleados).

\*\* Los porcentajes están calculados sobre el total de jóvenes dentro del grupo etario respectivo.

Fuente: IIE sobre la base de EPH-INDEC.

La participación de jóvenes que no ha ingresado en el mercado laboral ni educativo es más alta entre los jóvenes de 18 a 24 años, es decir los que ya deberían haber terminado sus estudios secundarios, que en el caso de los jóvenes de 15 a 17. Por su parte, la situación para el grupo con edades entre 15 y 24 está fuertemente influida por lo que sucede con los mayores.

Según el Cuadro 5.2 que analiza en mayor detalle la situación, más de la mitad de jóvenes mayores a 18 y menores de 24 no está estudiando, ya sea porque no han finalizado sus estudios secundarios o habiéndolo hecho no han continuado con estudios superiores. Si incluimos al análisis la situación laboral, nos encontramos con más de 764 mil jóvenes que además de no estudiar, no trabajan.

**Cuadro 5.2: Condición de actividad de jóvenes entre 18 y 24 años según si estudia o no. Segundo semestre de 2014**

	Ocupado	Desocupado	Inactivo <sup>4</sup>	Total
Estudia	12,6%	3,1%	31,2%	46,96%
No estudia	29,4%	6,5%	17,1%	53,05%

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Sin embargo, dentro de estos se incluyen, como se dijo anteriormente, tanto los que desean trabajar como los que no lo desean. El primer grupo representa un 6,5% del grupo de jóvenes entre este rango etario mientras que el segundo alcanza el 17,1%. Resulta interesante analizar la situación de estos últimos ya que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. En 2014, existían más de 553 mil jóvenes entre 18 y 24 años que no estudiaba, no estaba trabajando y tampoco tenía intenciones de trabajar. La magnitud del inconveniente de este segmento poblacional en Argentina es aún más importante que en países centrales. Es por este motivo que en lo que resta del capítulo solo se hará referencia a los jóvenes que no estudian y son inactivos cuando se los caracterice como Ni-Ni, es decir, no se incluirán a los jóvenes desempleados.

En los últimos diez años la población de Ni-Ni de los aglomerados urbanos (EPH-INDEC) ha crecido constantemente, desde el segundo trimestre de 2004 al mismo de 2007, la participa-

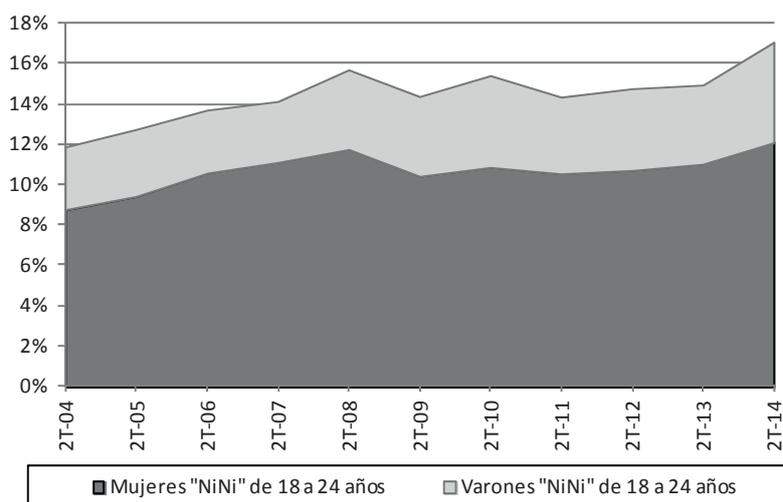
<sup>4</sup> Se considera inactivo al joven que no trabaja y tampoco busca trabajo.

ción de este grupo aumentó un 19%. Desde 2007 a 2013, con algunas subas y bajas solo hubo un aumento del 5,8% mientras que solo en el último año se ha producido un aumento de 14,3%, es decir en el segundo semestre de 2014 hay casi 100 mil Ni-Ni más que en el mismo trimestre del año anterior y más de 200 mil adicionales respecto al segundo trimestre de 2004.

La situación, sin embargo, es bastante diferente para hombres que para mujeres. Mientras que para el último dato observado el porcentaje de jóvenes Ni-Ni era de 17% sobre el total de jóvenes de 18 a 24 años solo 5% de los jóvenes son varones y 12% son mujeres. El Gráfico 5.5 presenta esta situación para el segundo trimestre de cada año desde el 2004. En todo el periodo la cantidad de mujeres Ni-Ni ha sido más del doble de la de los varones. Esto puede explicarse parcialmente por mujeres jóvenes que son madres y en lugar de trabajar o estudiar se dedican al cuidado de sus niños.

A pesar de la situación anterior, si bien en el último año tanto la cantidad de hombres como la cantidad de mujeres que no estudian, no trabajan y no buscan trabajar, su participación sobre el total de este grupo ha cambiado levemente. Mientras que la participación de los primeros aumentó un 11%, la de mujeres disminuyó un 4%.

**Gráfico 5.5: Porcentaje de jóvenes Ni-Ni entre 18 y 24 años sobre el total de jóvenes del mismo rango etario según género**



Fuente: III sobre la base de INDEC.

Las raíces de esta involución están en problemas estructurales y no en problemas coyunturales. Para insertar a los jóvenes en el mercado laboral y en el sistema educativo es necesario un conjunto de estrategias educativas, laborales y sociales coordinadas y articuladas con el mismo fin: generar capacitación en lo jóvenes y brindarles oportunidades de acceso a empleos de calidad.

Un rasgo característico de nuestro país, que debe ser tenido en cuenta a la hora de la formulación de políticas, es que la proporción de los Ni-Ni es muy dispar entre regiones. Mientras que en Gran Buenos Aires es de 17,7% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es de solo 8,9%. La Región pampeana presenta las tasas más baja (14,1% para toda la región) excluyendo a Ciudad de Buenos Aires, siendo La Plata la ciudad dentro de la región pampeana con la tasa más baja, con 10,5% de jóvenes en esta situación.

La región que presenta la mayor tasa es la del Noreste Argentino, llegando en 2014 al 24% con Gran Resistencia como el grupo de localidades que presenta la tasa máxima (34,4%) de

todos los aglomerados encuestados. Gran Córdoba, por su parte, se ubica por debajo del promedio nacional con 14,5% de jóvenes que pertenecen a la categoría Ni-Ni.

Los cambios en este grupo de un año a otro no se han producido de la misma forma en todos los sectores urbanos. Solo para dar un ejemplo, la Encuesta Permanente de Hogares indica que Río Gallegos pasó de tener 9,2% de jóvenes Ni-Ni en el segundo trimestre de 2013 a 23,5% en el mismo trimestre del siguiente año, mientras que Rawson pasó de tener 27,4% a 12,3% en el mismo período. No obstante las diferencias entre las distintas regiones, claramente no se ha producido la suficiente disminución de jóvenes inactivos que no estudian como para compensar su aumento.

No solo existe una preocupación actual en Argentina por la situación de los jóvenes, sino también respecto a las oportunidades que están siendo desaprovechadas para generar entornos productivos competitivos que permitan a Argentina otorgarle una mejor posición a nivel internacional. Existen problemas a la hora de generar recursos humanos productivos debido a la poca capacidad de la educación formal de generar un vínculo entre esta y el mercado laboral que permita una correcta inclusión laboral.

Sin embargo, no se descarta que en Argentina se han hecho esfuerzos por brindar protección y controlar la cantidad de jóvenes con problemas de empleo, aunque las estadísticas muestran que esto no ha sido de gran utilidad ya que la cantidad de jóvenes Ni-Ni ha aumentado constantemente desde un 12% de jóvenes con estos problemas en 2004 a un 17% en 2014. Esto sucede porque en el mercado laboral argentino se presentan serios problemas estructurales, sumado a una escasa fortaleza institucional respecto a otros países. Es desde este ámbito en donde tiene que comenzar el cambio.

## 5.5 Mercado laboral en la provincia de Córdoba y Gran Córdoba

La provincia de Córdoba cuenta con 3.308.876 habitantes, esparcidos en 165.312 km<sup>2</sup>, aunque gran parte se localizan principalmente en su ciudad capital homónima, la cual contiene a 1,3 millones de personas. Córdoba se divide geopolíticamente en veintiséis departamentos y presenta una gran heterogeneidad en cuanto a la estructura de los mercados laborales de cada uno de ellos.

Las estadísticas laborales por departamento de la provincia de Córdoba solo se encuentran disponibles en el Censo 2010, y tanto la tasa de actividad como la tasa de ocupación están calculadas en base al total de personas de 14 años y más, por lo que no son estrictamente comparables con las estadísticas nacionales y de Gran Córdoba. A pesar de esto, esta información resulta útil a la hora de presentar las diferencias que existen en los distintos puntos de la provincia.

### 5.5.1 Indicadores generales por departamento

Los departamentos localizados al norte y noroeste de la provincia presentan mercados laborales más precarios, donde los valores de las tasas de actividad, empleo y desocupación no son muy favorables.

El Cuadro 5.3 muestra un panorama general para cada departamento, los menos desarrollados en cuanto a su mercado laboral son Minas y Pocho, ubicados al Noroeste de la provincia, donde presentan los valores más bajos de la tasa de empleo en el año 2010, siendo esta de 39% en Minas y de un 43% en Pocho. Por otra parte, la tasa de desocupación de Pocho fue la

más alta de toda la provincia, siendo la misma de 9% y Minas, por su parte, presentó la tasa de actividad más baja de toda la provincia (41,7%).

El patrón en cuanto a la ubicación geográfica se mantiene también para la tasa de actividad, los valores más pobres de este indicador los presentan los departamentos de Minas, Cruz del Eje, Pocho, Tulumba, Ischilín, Río Seco, San Alberto y Sobremonte, todos ellos localizados al Norte y Noroeste de la provincia. Trasladándose a la zona céntrica de la provincia, el departamento de la Capital presenta la tasa de actividad más alta de la provincia (68,1%). Los departamentos que rodean la Capital también presentan altas tasas de actividad, como Colón (65,7%) y Punilla (64,2%). Al sur y sureste de la provincia la performance de la tasa mejora también, en los departamentos General Roca, General San Martín, Juárez Celman y Río Cuarto, ubicándose en el rango más alto de tasas de actividad. Al este de la provincia, San Justo muestra una tasa de actividad del 66,1% también destacable.

**Cuadro 5.3: Características laborales por departamento. Año 2010**

Departamento	Tasa de Actividad	Tasa de Empleo	Tasa de Desempleo
Capital	68,1%	63,2%	7,2%
Calamuchita	63,7%	60,8%	4,6%
Colón	65,7%	61,7%	6,1%
Cruz del Eje	50,4%	46,8%	7,1%
General Roca	63,6%	61,7%	3,0%
General San Martín	68,0%	65,4%	3,9%
Ischilín	54,0%	50,7%	6,1%
Juárez Celman	64,0%	61,8%	3,5%
Marcos Juárez	62,6%	60,7%	3,1%
Minas	41,7%	39,1%	6,4%
Pocho	47,5%	43,3%	9,0%
Presidente Roque Sáenz Peña	62,0%	59,5%	4,1%
Punilla	64,2%	60,4%	6,0%
Río Cuarto	64,1%	60,7%	5,3%
Río Primero	59,9%	57,0%	4,8%
Río Seco	52,9%	50,3%	4,9%
Río Segundo	62,0%	59,2%	4,5%
San Alberto	56,4%	52,6%	6,7%
San Javier	58,7%	55,0%	6,0%
San Justo	66,1%	63,9%	3,3%
Santa María	61,5%	57,0%	7,2%
Sobremonte	52,9%	49,0%	7,5%
Tercero Arriba	62,1%	59,2%	4,7%
Totoral	59,4%	56,1%	5,6%
Tulumba	51,8%	49,0%	5,4%
Unión	62,1%	59,9%	3,6%

Fuente: IIE sobre la base del Censo 2010.

En línea con la tasa de actividad, la tasa de empleo alcanza valores más altos en las zonas del centro, sur y sureste de la provincia. Luego, al noroeste de la provincia, Minas y Pocho sobresalen por sus valores bajos respecto a los demás departamentos, siendo la menor tasa de empleo de la provincia aquella de Minas con un 39,1%, ubicándose muy por debajo de la media.

La proporción de personas que se encuentra sin trabajo pero que busca activamente insertarse en el mercado laboral, también es mayor en los departamentos del norte y noroeste de la provincia, a pesar de tener bajas tasas de participación en el mercado laboral. Los departamentos que presentan mayores tasas de desocupación son: Pocho (con una tasa del 9%, alejándose notablemente de la media), Sobremonte, Santa María, Capital, San Alberto y Cruz del

Eje. Más al sur de la provincia, los departamentos muestran mejoras en las tasas de desocupación, donde la menor tasa se encuentra en General Roca con 3% de desocupados sobre la población activa

La evolución de la tasa de desocupación (Cuadro 5.4), considerando los datos del Censo Provincial de Población de 2008, presenta mejoras y deterioros para los distintos departamentos.

Se debe destacar la performance del departamento de General Roca, si bien no mostró una mejora en su tasa, se mantuvo con el nivel de desocupación más bajo de toda la provincia. Río Seco, ubicado al norte de la provincia presentó la mejora más grande en su tasa de desocupación respecto a los demás departamentos de Córdoba, en el año 2008 la tasa de desocupados era de un 6%, pasando a un 4,9% en el año 2010. Por otra parte, los departamentos Unión y Juárez Celman, al sur de la provincia, también presentan variaciones importantes, e incluso la tasa de desocupación se acerca más al mínimo de la provincia.

**Cuadro 5.4: Tasa de desocupación. Años 2008 y 2010**

Departamento	Tasa de desocupación '08	Tasa de desocupación '10	Variación
Capital	7,2%	7,2%	0,0%
Calamuchita	4,0%	4,6%	15,0%
Colón	6,0%	6,1%	1,7%
Cruz del Eje	7,0%	7,1%	1,4%
General Roca	3,0%	3,0%	0,0%
General San Martín	4,0%	3,9%	-2,5%
Ischilín	7,0%	6,1%	-12,9%
Juárez Celman	4,0%	3,5%	-12,5%
Marcos Juárez	3,0%	3,1%	3,3%
Minas	4,0%	6,4%	60,0%
Pocho	5,0%	9,0%	80,0%
Presidente Roque Sáenz Peña	3,0%	4,1%	36,7%
Punilla	6,0%	6,0%	0,0%
Río Cuarto	5,0%	5,3%	6,0%
Río Primero	4,0%	4,8%	20,0%
Río Seco	6,0%	4,9%	-18,3%
Río Segundo	4,0%	4,5%	12,5%
San Alberto	5,0%	6,7%	34,0%
San Javier	6,0%	6,0%	0,0%
San Justo	3,0%	3,3%	10,0%
Santa María	8,0%	7,2%	-10,0%
Sobremonte	5,0%	7,5%	50,0%
Tercero Arriba	4,0%	4,7%	17,5%
Totoral	5,0%	5,6%	12,0%
Tulumba	4,0%	5,4%	35,0%
Unión	4,0%	3,6%	-10,0%

Fuente: IIE sobre la base de Censo 2008 y Censo 2010.

Sin embargo, varios departamentos sufrieron un deterioro en el mercado laboral, evidenciado por su aumento en la tasa de desocupación. La variación más grande se encuentra en Pocho, donde la tasa de desocupación pasó de un 5% en el año 2008 a un 9% en el año 2010. Luego sigue Minas, con un aumento en la tasa de desocupación de 2,4 puntos porcentuales entre el año 2008 y 2010.

En líneas generales, es mayor el número de departamentos que presentaron un deterioro en la tasa de desocupación que una mejora. Como consecuencia, la tasa de desocupados de la provincia aumenta entre esos años, siendo de 5,8% en el año 2008 y de 5,9% en el año 2010.

Esto significó que en el año 2008 existían 89.968 personas desocupadas y en el año 2010, el número de personas sin trabajo pero en búsqueda alcanzó los 95.874.

En algunos casos, como en Pocho y Minas, la tasa de desocupación aumentó notablemente aún cuando en estos departamentos ya contaban con las tasas más altas. Esto genera una mayor desigualdad en la situación laboral de las personas que habitan en la provincia de Córdoba.

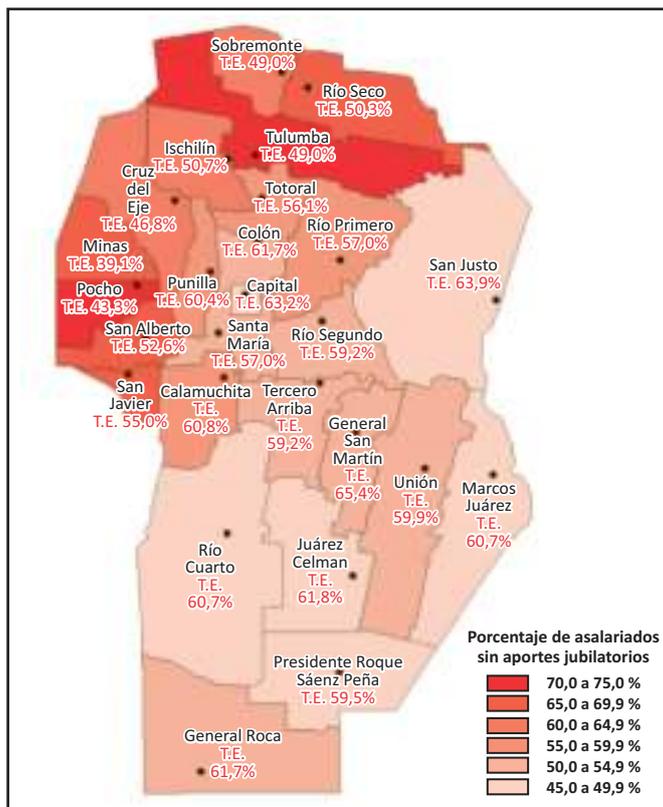
Según la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) realizada en el año 2012, la tasa de desocupación de la provincia alcanzó el 7,9% continuando con la tendencia ascendente que se puede apreciar de la variación entre 2008 y 2010. En cantidad de personas desocupadas, en el año 2012 el número de ellas en Córdoba alcanzó los 119.300. Sin embargo, este no es el único aspecto preocupante del mercado laboral de la provincia, también aquí nos encontramos con el problema de la informalidad y de la cantidad de jóvenes que caen bajo la categoría Ni-Ni.

### **5.5.2 Empleo no registrado en la provincia**

Para la provincia de Córdoba, la informalidad será aproximada solo mediante el porcentaje de asalariados que no realizan aportes jubilatorios. Dicho indicador era de a 40,6% en el año 2013, es decir, cuatro de cada diez empleados no cuentan con aportes jubilatorios en toda la provincia según la EAHU realizada en el tercer trimestre de 2013. La magnitud de este problema es aún mayor que en toda la Nación, ya que para el mismo año, el 33,7% de los asalariados argentinos no estaba registrado. Vale resaltar que se ha producido una mejora en Córdoba desde el año 2008, en donde la tasa de informalidad de toda la provincia llegaba al 50%. Sin embargo, a pesar de esta tendencia todavía resta mucho por hacer respecto al tema.

La información disponible respecto a la proporción de empleo no registrado por departamento data de 2008, sin embargo sirve también para notar las desigualdades existentes dentro de la provincia. En el Mapa 5.1 se puede apreciar que el valor mínimo de la tasa de informalidad en ese momento, del 46%, lo tenía Capital, es decir, en el departamento que menor tasa de informalidad tenía casi la mitad de los trabajadores asalariados no realizaban aportes previsionales.

Mapa 5.1: Tasa de Empleo (T.E.) y Porcentaje de Asalariados sin Aportes por Departamento



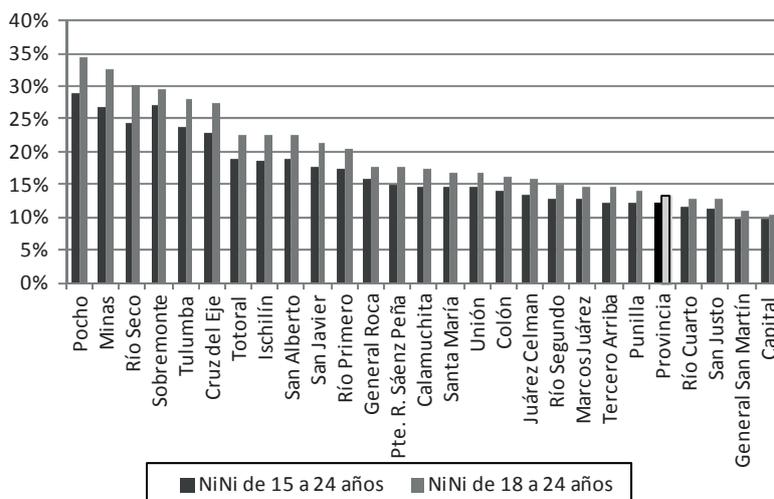
Fuente: IIE sobre la base de Censo 2010 (tasa de empleo) y Censo 2008 (tasa de informalidad).

En el otro extremo se encuentra Pocho, donde el 75% de los asalariados trabajan bajo un régimen precario, sin aportes. Esto significa que tres de cada cuatro asalariados en el departamento de Pocho, no accede a los servicios de seguridad social. Si bien estos datos están bastante desactualizados, son útiles para analizar las características estructurales de los mercados laborales de cada departamento, como se puede ver, los patrones se repiten: los departamentos del norte y noroeste se encuentran en una situación desfavorable respecto a la media, mientras que lo del centro o sur en una posición favorable.

### 5.5.3 La distribución de los Ni-Ni por departamento

Otro de los problemas analizados aquí es el de los jóvenes que no estudian, no trabajan y tampoco buscan insertarse en el mercado laboral. La situación de la provincia respecto a este se puede analizar a partir de la información del Censo Nacional realizado en el año 2010. Tomando el rango etario de 15 a 24 años, la proporción de jóvenes Ni-Ni es de 12,1% afectando a 66 mil jóvenes de la provincia, mientras que si tomamos un rango etario más reducido, de 18 a 24 años la cantidad de jóvenes desciende a casi 52 mil pero con una participación de 13,4%, es decir, casi 3 de cada 20 jóvenes entre 18 y 24 años no estudian, ya sea porque abandonaron el colegio o porque no continuaron estudios superiores, no trabajan pero tampoco buscan insertarse en el mercado laboral. El Gráfico 5.6 nos muestra la proporción de jóvenes que caracterizados como Ni-Ni en toda la provincia y en cada uno de los departamentos.

**Gráfico 5.6: Porcentaje de jóvenes Ni-Ni según edad por departamento. Año 2010**



Fuente: IIE sobre la base de Censo 2010 – INDEC.

En concordancia con los patrones estructurales encontrados en los otros indicadores laborales, la situación respecto a los Ni-Ni es peor en los departamentos ubicados al oeste y noroeste de la provincia. Los departamentos donde se presenta la mayor cantidad de jóvenes Ni-Ni son, de nuevo, Minas y Pocho, donde uno de cada tres jóvenes entre 18 y 24 años se encuentra en esta condición.

Por el contrario, dicha proporción es menor en los departamentos del sur y centro de la provincia. Capital, por su parte, presenta la tasa más baja junto con el departamento General San Martín donde uno de cada diez jóvenes de 18 a 24 años es un Ni-Ni.

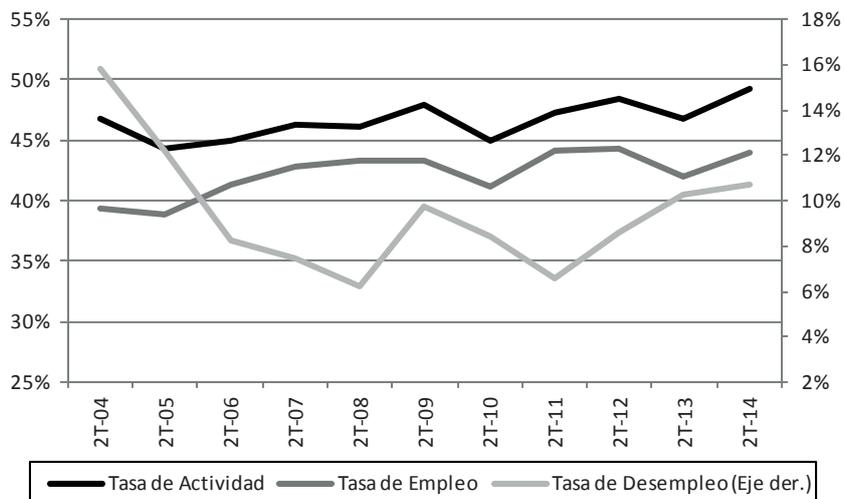
**5.5.4 La situación de Gran Córdoba en relación a contexto nacional**

Teniendo en cuenta que casi el 40% de los ciudadanos de la provincia de Córdoba reside en la Capital y que existe una disponibilidad de datos más actualizada para el aglomerado Gran Córdoba, resulta interesante ver cómo se comporta el mercado laboral en este sector urbano.

A diferencia de la tendencia nacional respecto a la tasa de actividad, la provincia de Córdoba presenta un aumento de 5,1% (Gráfico 5.7), es decir, las personas que se encuentran activas en el mercado laboral, ya sea porque tienen un empleo o porque comenzaron a buscar activamente uno ha aumentado en los últimos cuatro trimestres. Conjuntamente con este fenómeno, la tasa de ocupación también ha aumentado (4,5%) aunque no tanto como la tasa de actividad, sin embargo este aumento ha evitado que la tasa de desempleo aumente aún más del 3,9%.

Lo que se ha producido aquí es un aumento de la cantidad de personas que desean trabajar. Parte de este aumento fue absorbido por el aumento en la demanda de empleo (aumento en la tasa de ocupación) y parte quedó desempleada.

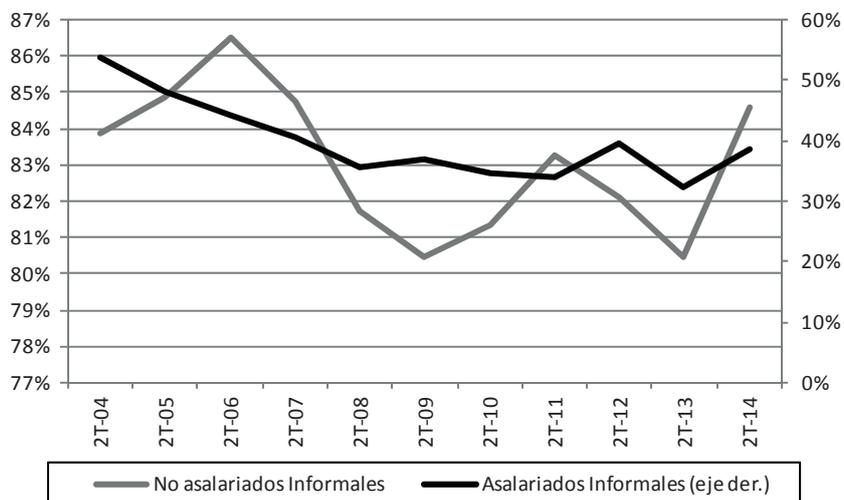
**Gráfico 5.7: Tasa de Actividad, Ocupación y Desempleo para Gran Córdoba**



Fuente: IIE sobre la base de EPH-INDEC.

Para analizar la calidad de estos puestos de trabajo, se presenta Gráfico 5.8 en donde se puede ver que en el mismo periodo considerado, la tasa de asalariados sin aportes jubilatorios ha aumentado notablemente con una variación de 18,8% entre el segundo trimestre de 2013 y el segundo de 2014, otra diferencia respecto a la tendencia nacional. Al mismo tiempo, la tasa de informalidad de los ocupados no asalariados presenta un aumento de 5,1% pasando de 80,5% a 84,6% de informalidad entre los no asalariados.

**Gráfico 5.8: Tasa de informalidad entre asalariados y entre no asalariados. Gran Córdoba**



Fuente: IIE sobre la base de EPH-INDEC.

En base a esta información, se debe resaltar que el comportamiento del mercado laboral de la Ciudad de Córdoba (y algunas localidades del departamento de Colón) han presentado tendencias opuestas a la del mercado laboral argentino en los últimos cuatro trimestres analizados. Mientras que en el país se ha producido una disminución tanto del empleo como de la tasa de actividad, en Gran Córdoba se ha producido un aumento de ambas. A pesar de esto, la tasa de desempleo ha aumentado más en la Ciudad que en el país.

Las variaciones en la cantidad de empleo no registrado no han ido en la misma dirección. En Córdoba se ha producido un gran incremento de estos mientras que en Argentina se produjo una leve disminución de trabajadores informales en los últimos cuatro trimestres. Por otro lado, la tasa de informales no asalariados aumentó notablemente tanto en el país como en Córdoba.

En Argentina, se ha producido un empeoramiento de la calidad del trabajo sumado a una disminución del mismo. Es decir, se contrajo la cantidad de trabajadores ocupados, y dentro de los ocupados aumentó la participación de los cuentapropistas. A esto se le suma que la condición de informalidad de estos últimos ha aumentado en el último año.

En Córdoba ha sucedido algo similar, aunque no se ha reducido la cantidad de trabajadores ocupados, sino que por el contrario, ha aumentado. También ha aumentado la condición de informalidad de los trabajadores asalariados y de los no asalariados, es decir, junto con el aumento de ocupados se ha producido una mayor precarización del mercado laboral.

La situación de los jóvenes es igualmente preocupante en el país como en la provincia, aunque la participación de los jóvenes que no trabajan, no estudian, ni desean trabajar es menor en la provincia de Córdoba que en Argentina. Cabe resaltar en este contexto, que tanto la situación respecto a los jóvenes Ni-Ni como a la condición de informalidad, y en general respecto al mercado laboral, la provincia de Córdoba presenta grandes desigualdades que llevan indefectiblemente a desigualdades económicas y sociales.

Si bien se han venido realizando esfuerzos por reducir la informalidad y la cantidad de jóvenes con problemas de inserción laboral y educativa, no se ha hecho de manera equitativa en todos los sectores, cosa que se puede evidenciar en la provincia de Córdoba. A pesar de esto, en el caso de la informalidad, la tendencia decreciente que comenzó luego del año 2003 parece haber perdido fuerzas estancándose en un 33% de asalariados informales y 49% si consideramos también a los trabajadores informales no asalariados. En cuanto a la situación de los jóvenes, los esfuerzos realizados a nivel nacional, por ejemplo el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, no parecen haber tenido el efecto esperado ya que desde el año 2003 la proporción de Ni-Ni ha aumentado constantemente. Es posible que la situación fuera peor en el caso en que no se hubieran aplicado las políticas sociales impulsadas por el gobierno nacional, sin embargo eso no resulta suficiente.

## **5.6 El rol del Estado: políticas en marcha**

El gobierno de la Nación, así como la Provincia de Córdoba, ha venido realizando numerosas políticas con el objetivo de brindar mejores condiciones laborales a los jóvenes más vulnerables logrando insertarlos tanto en el mercado laboral como en el sistema educativo así como también fomentar el registro de los empleados en el sistema de seguridad social.

### **5.6.1 Políticas de fomento a la inclusión laboral y/o educativa**

Entre los programas destinados a lograr una mejor inserción laboral y/o educativa de los jóvenes, algunos de los que actualmente están vigentes a nivel nacional son: el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR). A nivel provincial, mediante la Agencia Promoción de Empleo y Formación Profesional, existen tres planes: el Programa Primer Paso, el Programa Confiamos en Vos y el Programa Becas Académicas.

Si se clasifican estos programas de acuerdo al objetivo general que persiguen y a la situación laboral y/o educativa de los beneficiarios potenciales, se tiene por un lado políticas que solo tienen el objetivo de insertar a los jóvenes en el sistema educativo tanto para que finalicen sus estudios primarios y/o secundarios como para que continúen en la educación superior. Por otro lado se encuentran programas que buscan insertar a los jóvenes en el mercado laboral, brindándoles una primera experiencia que les sirva a la hora de buscar un empleo de calidad. Por último, existen políticas que buscan que los jóvenes que no estudian ni trabajan se inserten tanto en el sistema educativo como en el mercado laboral. En el Cuadro 5.5 se puede ver los distintos programas según esta clasificación.

**Cuadro 5.5: Clasificación de programas según objetivo general y condición del beneficiario**

	Inserción Educativa	Inserción Laboral	Inserción Laboral y Educativa
Estudiando	Programa Becas Académicas (Provincia) PROG.R.ES.AR (Nación)	Programa Primer Paso (Provincia)	
Trabajando	PROG.R.ES.AR (Nación)		
No estudia ni trabaja	PROG.R.ES.AR (Nación)	Programa Primer Paso (Provincia)	Programa Confiamos en Vos (Provincia) Programa Jóvenes con más y mejor trabajo (Nación)

Fuente: IIE sobre la base de MTEySS y Agencia Promoción de Empleo y Formación Profesional (Prov. Córdoba).

Dentro de los programas que buscan la inserción educativa de los jóvenes se encuentran: El Programa Becas Académicas, a cargo de la Provincia de Córdoba y el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR) a cargo de la Nación. Ambos programas tienen el objetivo de insertar en el ámbito educativo a los jóvenes, sin embargo, los objetivos específicos difieren así como los beneficiarios. En el primer programa ofrece becas a los jóvenes que han finalizado sus estudios secundarios en tiempo y forma con los mejores promedios para que puedan continuar con sus estudios superiores. Mientras que el PROG.R.ES.AR entrega una suma de dinero no remunerativo en concepto de beca a jóvenes de 18 a 24 años en situación de vulnerabilidad que estén desocupados, ocupados en condición de informalidad o bien en condiciones formales con un salario menor al Salario Mínimo, Vital y Móvil. Es necesario además que los padres del joven, en conjunto, tengan un salario menor al SMVM. Es decir, este último programa incluye a los jóvenes Ni-Ni en condición de vulnerabilidad y a los jóvenes que no han finalizado sus estudios y están empleados en condiciones precarias, mientras que el programa Becas Académicas está destinado a los mejores estudiantes que cumplan con la condición de no trabajar durante el cursado de la carrera.

A cambio, los jóvenes deben informar que continúan asistiendo al establecimiento educativo al que se han inscripto para ser beneficiarios del plan mediante la presentación de certificados. En el caso del PROG.R.ES.AR el estudiante recibe el 80% de la beca mensual y se retiene el restante 20%, luego de presentar en cada cuatrimestre el certificado de asistencia a un establecimiento educativo recibe el monto restante de la beca acumulada durante el cuatrimestre. En caso de no presentarlo no podrá percibir este último porcentaje y el estudiante dejará de ser beneficiario.

El programa de Becas Académicas de la provincia de Córdoba, por su parte, exige para la permanencia del beneficio, que el alumno obtenga en los años de cursado de la carrera a la que se inscriba, un promedio (con aplazos) superior a la media de los alumnos de la misma carrera, cohorte, año e institución. Además de aprobar al menos el 75% de las materias pre-

vistas en el año, estar inscripto para cursar el siguiente año lectivo. Estas condiciones deben ser acreditadas por el interesado al final de cada año lectivo.

El Programa Confiamos en Vos, a cargo de la Provincia y destinado a jóvenes entre 14 y 24 años, y el Programa Jóvenes Por Más y Mejor Trabajo (a cuyo programa adhiere la municipalidad de Córdoba) orientado a jóvenes de 18 a 24 años, buscan fomentar tanto la inserción educativa como la laboral. Ambos programas están destinados a jóvenes desempleados que no hayan finalizado sus estudios primarios y/o secundarios y otorgan becas para la finalización de estudios, cursos de formación profesional de cuatro meses en ambos casos, ayudas para la creación de emprendimientos, intermediación laboral, entre otros. El Programa Confiamos en Vos establece una cantidad mínima de años desde que el joven abandona el colegio para poder ser beneficiario (actualmente es requisito que el joven haya abandonado el colegio en el año 2012 o antes) pero al mismo tiempo extiende la edad mínima de los beneficiarios incorporando así a los más jóvenes tratando de lograr una inserción educativa más temprana que en el programa "Jóvenes". Ambos programas exigen también como requisito no ser beneficiario de otros programas de empleo y/o capacitación nacional, provincial o municipal. Por su parte, el Programa Jóvenes por Más y Mejor empleo establece además incompatibilidad con otros planes sociales nacionales, provinciales y municipales.

Estos requisitos que determinan la incompatibilidad de estos programas con otros es importante ya que tanto Jóvenes por Más y Mejor Empleo y el Programa Confiamos en Vos están dirigidos al mismo grupo de personas. Si bien uno tiene un alcance nacional y el otro provincial, dentro de Córdoba se da una superposición de estos dos programas. Cabe preguntarse cuáles son las razones que llevan a la provincia a implementar un plan similar al de la Nación.

En cuanto a programas de inserción laboral, solo tenemos el Programa Primer Paso impulsado por la Provincia de Córdoba destinado a jóvenes entre 16 y 25 años y que no tengan empleo ni cuenten con una experiencia laboral relevante. El mismo fue creado en 1999 y a partir del año 2014 la Ley Provincial Nº 10.236 establece su implementación anual obligatoria.

La cantidad de beneficiarios de este programa será como mínimo de 15.000 beneficiarios por año, los cuales puede incorporarse al PPP mediante dos modalidades: de Entrenamiento y de Contrato por Tiempo Indeterminado. Ambos tienen una duración máxima de doce meses, sin embargo en el primer caso el joven recibe el monto asignado en concepto no remunerativo por el Programa y la cantidad de pasantes por institución tiene un límite de acuerdo al número de empleados. En el segundo caso, se realiza un contrato directo con la empresa, la cual descuenta del sueldo el monto asignado por el Programa y la cantidad de empleados bajo esta modalidad no tiene un límite. También es requisito acceder al PPP no ser beneficiario de otros programas de empleo y capacitación nacionales, provinciales o municipales, a excepción del programa asignación universal por hijo y del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos.

Los beneficiarios del PPP son asignados por sorteo público de la Lotería de la Provincia de Córdoba. Vale aclarar que se reservan cupos especiales (de 5%) para las personas discapacitadas y trasplantadas y para los sectores más desfavorecidos, es decir la Zona Norte y Zona Oeste de la provincia.

En términos generales, la cantidad de beneficiarios de cada uno de los planes tanto nacionales como provinciales y el monto presupuestario destinado a tales fines no se encuentra disponible en las fuentes oficiales. Solo para el caso de uno de los planes nacionales, el plan Jóvenes con Más y Mejor empleo, existe información sobre la cantidad de beneficiarios hasta el año 2012, el Cuadro 5.6 presenta estos datos.

**Cuadro 5.6: Cantidad de beneficiarios del plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo**

	Beneficiarios
2008	944
2009	74.625
2010	123.122
2011	316.845
2012	285.674

Fuente: IIE sobre la base de MTEySS.

Hasta el año 2011, la cantidad de beneficiarios ha aumentado notablemente, teniendo en dicho año la cantidad de beneficiarios fue de casi tres veces la cantidad del año anterior. Esta tendencia ascendente mermó en dicho año, y en 2012 hubo 31 mil beneficiarios menos. Según la EAHU, para dicho período había 611 mil jóvenes entre 18 y 24 años (edad exigida para ser beneficiario del plan), que no habían finalizado la educación primaria o secundaria y que no estaban trabajando. En ese momento el número de beneficiarios de dicho plan alcanzó los 285 mil, es decir, el programa tuvo un impacto en algo menos de uno de cada dos jóvenes Ni-Ni o en otros palabras, abarcó al 50% de los jóvenes.

A pesar de estos esfuerzos, sumado a otros planes nacionales focalizados en la juventud de los cuales no se dispone de información, la cantidad de jóvenes Ni-Ni ha permanecido en constante aumento.

### 5.6.2 Normativa e incentivos vigentes de fomento al empleo registrado

Otros esfuerzos de política económica, y con mejores resultados, se han enfocado en mejorar las condiciones laborales de los trabajadores de todas las edades, brindando a los ciudadanos acceso a servicios de seguridad social, como salud, jubilación, entre otros.

Uno de los principales factores que ha llevado a la fuerte reducción de la informalidad en el grupo de trabajadores asalariados es el crecimiento económico que se produjo desde el año 2003. Las políticas que llevaron al crecimiento económico en esa época, como tener un tipo de cambio competitivo, llevaron a mejorar la productividad de la economía, brindando a las empresas la capacidad de generar puestos de trabajo de calidad.

Actualmente, las empresas carecen de dicha competitividad y les es imposible generar más puestos de trabajo, incluso de menor calidad. Esto es evidenciado mediante el estancamiento en la caída de la informalidad antes mencionado.

Según un informe sobre la situación de informalidad laboral en Argentina presentado por el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, Argentina ha formulado diversas políticas específicas con el objetivo de cubrir al heterogéneo grupo de trabajadores que se encuentran en la informalidad.

Entre el grupo de políticas destinadas a reducir la informalidad entre los empleados que son contratados en condiciones precarias por unidades productivas formales se encuentran: El Plan Nacional de Regularización del Trabajo establecido en la Ley Nº 25.877 de Régimen Laboral sancionado en marzo de 2004; el Programa de Simplificación y Unificación Registral creado en el año 2005. También está el Régimen de Promoción y Protección del Empleo Formal (Ley Nº 26.476) promulgado en 2008 y la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (Ley Nº 26.940) en el año 2014.

Mediante la Ley de Régimen Laboral se crea el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS), con el objetivo de “controlar y fiscalizar el cumplimiento de las

normas de trabajo y de la seguridad social de todo el territorio nacional y combatir el trabajo no registrado". La autoridad de aplicación es el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, cuya ejecución operativa se realiza de manera descentralizada en las 36 Delegaciones Regionales del MTEySS y la Dirección de Inspección Federal las encargadas de verificar las infracciones cometidas por los empleadores a las obligaciones de seguridad social y aplicar las correspondientes penalidades.

Por su parte, el programa de simplificación y unificación registral establece un esquema de registro de empleados con el objetivo de "implementar un trámite único que reemplace a los que, con finalidades análogas, le requieren a los empleadores las normas laborales y de seguridad social, facilitando también la fiscalización sobre el cumplimiento de la normativa vigente, marcando así un camino hacia la formalización de los empleados no registrados.

El Régimen de Promoción y Protección del Empleo Formal permitió a los contribuyentes del sistema de seguridad social acogerse por las obligaciones vencidas en el año anterior a la promulgación de la ley (2008) a un régimen de regulación de deuda y al beneficio de liberación de multas y sanciones que no se encontraran firmes correspondientes a infracciones cometidas hasta el año anterior a la sanción de la ley.

Con el objetivo de regularizar el empleo que en dicho momento se encontraba no registrado permitió la extinción de la deuda originada en falta de aportes y contribuciones con destino a ciertos subsistemas de seguridad social para la regularización de hasta diez trabajadores. Y con el objetivo de promover y proteger el empleo registrado, el empleador por el término de veinticuatro meses contados a partir del mes de inicio de una nueva relación laboral gozarán una reducción de las contribuciones vigentes sin afectar los beneficios del empleado. Dicho beneficio fue prorrogado en el año 2014.

Además, en mayo de 2014 se promulga y reglamenta la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral mediante la cual se crea un Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), en el ámbito del MTEySS, en el que se incluyen y publican las sanciones aplicadas por este organismo, por la AFIP, autoridades provinciales, CABA, Registro Nacional de Trabajadores, Empleadores Agrarios y por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Mientras los empleadores que presenten sanciones firmes aparecen en el registro (el tiempo de permanencia depende de la falta cometida o la falta de regularización de la situación) no podrán acceder a programas, beneficios o subsidios del Estado nacional, líneas de crédito ofertadas por los bancos públicos, entre otras restricciones comerciales con el Estado.

Si el infractor reincide en la misma falta por la que se lo incluyó en REPSAL, será excluido de del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes o se le impedirá deducir del impuesto a las ganancias los gastos inherentes al personal.

Las políticas llevadas a cabo para el grupo de trabajadores informales que trabajan en unidades informales o de manera independiente es más diversa ya que el conjunto es bastante heterogéneo. Como se dijo anteriormente, este comprende trabajadores cuentapropistas, empleadores y empleados de empresas de hasta cinco empleados, empleadas de servicio doméstico y los que realizan trabajo familiar no remunerado. En general, la condición de informalidad de este grupo se debe a su escasa capacidad productiva que les impide hacer frente a las contribuciones sociales. Por este motivo, las políticas para reducir la informalidad en este sector también incluyen las destinadas a aumentar la productividad del mismo.

Entre estas políticas se destacan las tendientes a simplificar los regímenes tributarios como el Régimen de Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Ley N° 24.977) promulgado en 1998. Otras políticas están dirigidas a fomentar la inclusión social y el desarrollo productivo y

regional. Según el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social algunas de estas políticas son: el monotributo social, planes de apoyo a emprendedores y empresas jóvenes y pequeñas, promoción de Clusters, programas de crédito para MIPyMEs y otros que, en conjunto, tienden a orientar y apuntalar el desarrollo productivo y la generación de empleo de calidad.

El monotributo social es una categoría tributaria permanente. El objetivo de la misma es promover el trabajo formal y facilitar la incorporación de personas en situación de vulnerabilidad en el sistema impositivo. El contribuyente permanecerá en dicha categoría siempre que subsista su situación de vulnerabilidad y siga cumpliendo con los requisitos del programa.

Al estar inscriptos en este régimen los trabajadores están en condiciones de emitir factura, así como de acceder a los beneficios del sistema de seguridad social, es decir, además de realizar aportes jubilatorios tienen acceso a prestaciones de las obras sociales del Sistema Nacional de Salud y los aportes son subsidiados por el Ministerio de Desarrollo Social.

Otras políticas que han tenido importancia en los últimos años son, por un lado, las medidas llevadas a cabo por el gobierno nacional con el objetivo de formalizar el trabajo de las empleadas de servicio doméstico, permitiendo a los empleadores descontar del Impuesto a las Ganancias los gastos inherentes al personal. Si bien esta medida ha aumentado la formalización laboral de las empleadas domésticas, aún quedan un 80% aproximadamente de empleadas “en negro”.

En los últimos años se han implementado numerosos planes y programas tendientes a formalizar el mercado laboral, no obstante los datos nos muestran que queda mucho por hacer en este ámbito. Con un estancamiento en el crecimiento de la productividad, les resulta imposible a las empresas generar empleo de calidad, es por eso que resulta más necesario en estos momentos la generación de políticas articuladas y el control suficiente del cumplimiento de estas para lograr reducir los niveles de informalidad estancados en los últimos años.

A continuación se presentan las experiencias de otro país vecino que han logrado llegar a tener amplia cobertura de los servicios de seguridad social.

## 5.7 La situación en los países vecinos

En cuanto a estos problemas, según los datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2013), Argentina se encuentra en una situación intermedia o levemente favorable respecto al promedio para América Latina. Por ejemplo, para el año 2012, la proporción de ocupados con protección de salud era del 72%, superior al promedio para América Latina en el mismo año (59,8%), Uruguay por su parte, tenía una cobertura del 97% de los ocupados. Este país es uno de los países latinoamericanos que más políticas para reducir la informalidad ha adoptado. Si se considera la protección respecto a pensiones, en Argentina el 52% de ocupados tiene acceso a este servicio, mientras que el promedio para Latinoamérica es de 60,5% y en Uruguay este indicador asciende a 74,4% de los ocupados.

Si se analiza la situación particular de los jóvenes, Uruguay presenta una tasa de desempleo entre los 14 y los 24 años de 19,9% para el año 2012 según la OIT, proporción levemente superior a la argentina (18,2%). Brasil por su parte presenta unas tasas de desempleo para el mismo rango etario más bajas, llegando a ser de 13,5%, mientras que en Colombia la tasa para los jóvenes entre 14 y 28 años asciende a 18,5%.

Estos últimos dos países han aplicado políticas con el objetivo de incrementar la empleabilidad de los jóvenes. Particularmente, las medias adoptadas en Colombia se enfocan en la educación no formal para generar un vínculo entre la educación y el mercado laboral. Mien-

tras que Brasil fomenta el vínculo entre el trabajo y la educación tanto formal como no formal o técnico-profesional.

### 5.7.1 Uruguay como principal impulsor de políticas de reducción de la informalidad

Uruguay es uno de los países con menor tasa de empleo no registrado dentro de América Latina y en los últimos años ha experimentado una notable reducción del mismo. Entre los años 2004 y 2012 el empleo informal disminuyó un 15,1% mientras que en Argentina entre los años 2003 y 2012 dicha reducción fue de 14,5%. A pesar de esta similitud, en 2012 la cantidad de personas uruguayas que contaban con servicios de pensiones era el 74,4% mientras que en Argentina era el 52% (OIT, 2013). Si bien Argentina ha logrado reducir la cantidad de personas sin protección en la misma proporción que Uruguay, todavía están quedando afuera muchos trabajadores que no tienen aportes.

Uruguay ha presentado un gran crecimiento económico desde el año 2003, lo que ha producido un incremento en el empleo formal, pero de acuerdo al Programa para la Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe a cargo de la OIT (FORLAC, 2014) la evidencia analizada del país muestra que la gran reducción de la informalidad laboral en estos últimos años se ha debido tanto al crecimiento económico como a un conjunto de políticas diversas que incorporan de una forma u otra objetivos de fomentar el empleo formal y permitir a todos los ciudadanos el acceso a los servicios de seguridad social.

En el año 2005 se creó en Uruguay una nueva matriz de protección social con dos ejes fundamentales: un componente de transferencia de ingresos a los sectores más desfavorecidos mediante la modificación de las asignaciones familiares, aumentando el monto de transferencia y la cobertura de la misma; y una flexibilización de las condiciones de acceso al sistema de pensiones, salud y seguro de desempleo. En el ámbito de la salud, se incorpora a los hijos, conyugues y otros colectivos, mediante el aporte de 1,5 puntos porcentuales adicionales de su salario respecto al aporte que realiza una persona sin hijos a cargo.

Según FORLAC esta medida “reporta un beneficio neto muy significativo para la mayoría de los trabajadores, el que es mayor cuanto menor sea el nivel salarial de la persona y más cantidad de menores tenga a su cargo” Esto constituye en cierta forma un incentivo para la formalización del empleo.

En el ámbito de las jubilaciones y pensiones, las reformas de flexibilización en las condiciones de acceso a las prestaciones llevadas a cabo en el año 2008 fueron un avance muy importante en la universalización de las mismas. Se llevaron a cabo una reducción de la cantidad de años de actividad necesarios para acceder a la jubilación de 35 a 30 años, y se les permite a las mujeres descontar un año de actividad por cada hijo o menor a cargo con un límite de 5 años. Dicha reforma llevó a que las tasas de jubilación se triplicaran, pasando de 11.200 en 2007 a 34.056 en 2011.

Otro ámbito en Uruguay ha avanzado bastante es el de las trabajadoras de servicio doméstico. En el año 2006 Uruguay aprobó una ley que equiparó al sector con el resto de los sectores de la economía y en el año 2008 el sector ya se incorporó al proceso de negociación colectiva, de hecho, en la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT realizada 2011 Uruguay fue considerado un ejemplo por la legislación que ampara a este grupo y la protección de los derechos en seguridad social (Bene, 2012 en FORLAC, 2014).

Las medidas de política fiscal contra-cíclicas adoptadas por el país, conjuntamente con el crecimiento económico de la década que permitieron incrementar los recursos disponibles tanto para la generación de empleo como para incentivar la inversión productiva son otras de las medidas que llevaron a la creación y protección del empleo formal y de calidad.

También se realizaron reformas tributarias en el año 2007, con objetivos de equidad distributiva, eficiencia y promoción de la actividad productiva y el empleo, entre ellas se destaca: la nivelación de los aportes patronales entre las distintos sectores, generando aumentos en las contribuciones patronales de la industria manufacturera y disminuyendo los de comercio y servicios que, al contar con mayor cantidad de empleados, tiende a incrementar la cantidad de personas inscriptas en el sistema de seguridad social sin afectar la recaudación total.

Por otro lado, también se incentivó a la contratación de mano de obra mediante deducciones en el impuesto a las rentas empresariales (IRAE) y se amplió la cobertura del monotributo, se permitió la incorporación a este de los conyugues de los trabajadores y se ampliaron las actividades comprendidas por dicho régimen.

Una cuestión importante a la hora de generar empleo de calidad es contar con actividades productivas, que generen la rentabilidad necesaria para poder hacer frente también a las obligaciones sociales. Uruguay ha promovido una serie de medidas tendientes a incrementar la inversión productiva, como exenciones en el pago del IRAE por determinados montos de inversión productiva entre otros beneficios.

En el año 2012 Uruguay incorpora el concepto de calidad de empleo generado, mediante este concepto se genera un ponderador el cual es mayor mientras mayor es el nivel salarial de los puestos de trabajos, y aumenta además si se contratan los grupos menos favorecidos en el mercado laboral como lo son las mujeres y los jóvenes. Este ponderador incrementa las posibilidades de que la inversión generadora del empleo sea declarada Inversión Promovida, entre otros factores que se tienen en cuenta a la hora de definir si la empresa quedará exenta de pagar el Impuesto a las Rentas Empresariales.

Las políticas utilizadas por Uruguay se han basado principalmente en una flexibilización de las normas de previsión social, que permitió acceder a este servicio a más trabajadores y una ampliación de las transferencias sociales. Por otro lado hubo un fuerte fomento a las inversiones productivas mediante incentivos adecuados como reducción de impuestos sobre las inversiones productivas y reducciones por contratación de personal que llevan a que las empresas tengan incentivos a contratar empleo formal.

### **5.7.2 Políticas de vinculación entre el sistema educativo y el mercado laboral: el caso de Brasil y Colombia**

Si bien las políticas implementadas por Uruguay en términos de formalización de empleo han afectado tanto a los adultos como a los jóvenes, la tasa de desocupación de este grupo es similar a la de Argentina. Interesa en este caso analizar la situación de Brasil, que es uno de los países Latinoamericanos que ha focalizado políticas específicamente en la vinculación entre el sistema educativo y el mercado laboral. Otro país que también ha avanzado en esta dirección es Colombia, generando un marco regulatorio y de calificación y certificación para la educación para el trabajo y el desarrollo humano.

#### **5.7.2.1 Programa de Aprendices y Ley de prácticas educativas de Brasil**

En el caso de Brasil, se han venido implementando numerosas leyes y programas que tienden a crear y fortalecer los lazos entre la educación secundaria y la inserción laboral de los jóvenes, brindando a estos una experiencia laboral necesaria para la obtención de un empleo de calidad.

Ya en la ley N° 9.394 de 1996 que establece las bases de la educación nacional de Brasil, se indica que la educación debe vincularse al mundo del trabajo y a la práctica social e indica

que esto debe ser uno de los lineamientos que deben seguir los contenidos curriculares de la educación básica.

Desde el año 1967 se establecía por ley las prácticas de estudiantes escolares dentro del ámbito educativo, luego en 1977 se amplió la reglamentación también para los estudiantes de educación superior y profesional. Más recientemente, en el año 2008, mediante la Ley 11.788 se modifican las condiciones de las prácticas con el objetivo de proporcionar mayor protección al estudiante (MTE, Nova Cartilha Esclarecedora sobre a Lei do Estágio, 2008). Esta ley define a la práctica o *estágio* como un acto educativo supervisado y desenvuelto en el ambiente de trabajo que pretende preparar para el trabajo productivo a los estudiantes que estén frecuentando instituciones de educación superior, educación profesional, educación media, educación especial y los dos últimos años de la educación fundamental.

Estas prácticas pueden ser obligatorias o no de acuerdo a las directrices curriculares de la etapa, modalidad y área de la educación o el proyecto pedagógico del curso, y deberá ser obligatoriamente remunerada en el caso en que la pasantía no sea obligatoria así como también contar con ayuda de transporte. Cuando la pasantía es obligatoria tanto la remuneración como la ayuda de transporte son facultativas.

Está establecido en la normativa vigente que la práctica debe tener una jornada laboral compatible con las actividades escolares y el estudiante debe ser orientado por un profesor del área en que se desenvolverá, quien estará encargado de evaluar sus actividades.

La duración máxima de esta práctica no puede superar los dos años y la cantidad de pasantes de educación secundaria, educación elemental y educación especial en la modalidad de educación profesional tiene un límite en relación a la cantidad de personal de la institución que toma el estudiante. En cambio, en el caso de los estudiantes de nivel superior y nivel medio profesional esta limitación no se aplica.

En el Cuadro 5.7 presenta este límite de acuerdo a la cantidad de empleados. Para empresas de veinticinco o menos empleados se establecen tres categorías con su respectiva capacidad máxima de contratación de pasantes, no pudiendo superar en ninguno de los casos el veinte por ciento de la cantidad máxima de empleados por categoría. Por su parte, las empresas de 26 empleados o más el límite es simplemente el 20% de la planta contratada.

**Cuadro 5.7: Límites de la cantidad de pasantes a contratar por las empresas**

Cantidad de empleados de la institución	Cantidad Máxima de pasantes
De 1 a 5	Solo 1
De 6 a 10	Hasta 2
De 11 a 25	Hasta 5
Más de 25	20% de la cantidad de empleados

Nota: Este límite solo se aplica para pasantes de educación secundaria, elemental y especial en la modalidad de estudio profesional.

Fuente: IIE sobre la base de Minieterio do Trabalho e Emprego.

Mediante esta ley de prácticas, el gobierno de Brasil genera un fuerte vínculo entre la educación formal y el mercado laboral.

Por otro lado, existe también la institución conocida en Brasil como *Aprendizagem* (MTE, 2014) cuyo objetivo es la formación técnico-profesional de los jóvenes y está enfocada en generar un vínculo en la educación no formal y el mercado laboral. Esta institución crea oportunidades tanto para el aprendiz como para las empresas, ya que prepara a los jóvenes para desempeñarse en actividades profesionales brindándoles una primera experiencia laboral de

suma importancia a la hora de buscar un empleo de calidad y permite por otro lado que las empresas formen mano de obra calificada que les permitirá aumentar su productividad.

Todos los jóvenes entre 14 y 24 años, que se matriculen en un curso de aprendizaje profesional y que sean admitidos por establecimientos de cualquier naturaleza que posean empleos registrados en la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT), podrán formar parte del programa y obtener los beneficios que el mismo brinda.

Si bien los jóvenes entre 14 y 16 años son considerados menores por la CLT, solo se les está permitido trabajar como aprendices y siempre que el horario de trabajo no impida la asistencia escolar.

La modalidad de aprendizaje de este programa consiste en actividades prácticas desarrolladas dentro del ámbito laboral y actividades teóricas con un límite de horas diarias de acuerdo al nivel educativo que se encuentre cursando el joven. El contrato de aprendiz tiene una duración máxima de dos años al igual que las prácticas estudiantiles, y es condición necesaria para el ingreso a este plan estar cursando en el sistema de educación fundamental, educación media o bien haber concluido esta última. La ley garantiza al aprendiz el derecho al salario mínimo por hora, computando tanto las horas prácticas como las destinadas a clases teóricas, descanso semanal y feriados remunerados y un certificado de cualificación profesional una vez concluido el curso de aprendizaje.

Para el sector de las empresas o instituciones contratantes de aprendices, la ley establece que todas las instituciones con siete empleados o más empleados, tienen la obligación de contratar y matricular aprendices en los cursos de aprendizaje. La cantidad dependerá de los puestos de trabajo ocupados dentro de la firma, no pudiendo contratar menos del 5% ni más del 15% de aprendices respecto a los puestos que requieren formación profesional.

Los cursos teóricos son dictados por los Servicios Nacionales de Aprendizaje (SENAI, SENAC, SENAR, SENAT e SESCOOP) y no generan ningún costo adicional para las empresas contratantes de aprendices, ya que las empresas que forman parte del llamado "Sistema S" lo financian mediante un aporte obligatorio del 1% de los salarios pagados a su personal, solo tienen la obligación de matricular a los aprendices en los respectivos cursos.

A modo de simplificar la búsqueda de cursos y empresas en donde realizar las prácticas, el gobierno creó el "Cadastró Nacional de Aprendizagem", un banco de datos nacional con información sobre las entidades de formación técnico-profesional así como de los cursos de aprendizaje disponibles, el cual está disponible en el Sistema JuventudeWeb, donde los jóvenes pueden acceder a todo tipo de información útil referida a los planes de empleo.

Además de estos dos importantes programas que generan fuertes lazos entre la educación y el mercado laboral (el primero con la educación formal y el segundo con la educación técnico-profesional), Brasil ha implementado otras medidas que ayudan a los jóvenes tanto en situación de vulnerabilidad social como en la búsqueda de su primer empleo a encontrarlo. Como ejemplo del primer caso está la política Pro Jovem Trabalhador (Ministerio do Trabalho e Emrego) cuyo objetivo es preparar a los jóvenes para insertarse en el mercado laboral u ocupaciones alternativas generadoras de rentas y está dirigido a jóvenes entre 18 a 29 años miembros de familias con un ingreso per cápita de hasta un salario mínimo.

Se creó además un portal web, Busca Jovem, en donde se pretende reunir a las empresas contratantes y a los jóvenes que ofrecen su empleo. A diferencia de otros portales este es totalmente gratuito, pretende fortalecer el círculo virtuoso de la educación y del trabajo en los jóvenes y su objetivo es reunir a las organizaciones sociales que forman los jóvenes con las empresas contratantes. En función de su objetivo el portal no permite subir currículos indivi-

duales a cada joven sino que las organizaciones formadoras o instituciones educativas deben hacerlo por ellos.

Todas estas políticas presentadas están enfocadas en generar una mejor inserción laboral de los jóvenes mientras continúan con sus estudios, se trate de nivel medio o de nivel superior. Esto les permite tener una experiencia laboral antes de haberse graduado y facilita la posterior búsqueda de un trabajo de calidad.

### 5.7.2.2 Colombia y el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo

Por su parte, Colombia ha venido realizando varios esfuerzos para que los individuos incrementen su capacidad de empleabilidad, focalizando sus políticas en la llamada Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.

Las políticas llevadas a cabo por este país se han dirigido a incrementar el prestigio de las instituciones de educación no formal articulando, modificando y creando una normativa unificada que regula la calidad de la misma, brindando formación y certificando las capacidades profesionales de los colombianos. El objetivo de esta serie de medidas es generar una mejor y mayor inserción laboral tanto de jóvenes como de adultos, complementando la educación escolar formal.

Con estos objetivos, en 1994 se formula la ley general de educación N° 115 que define y regula la educación tanto formal, como no formal e informal<sup>5</sup> (Ministerio de Educación – Gobierno de Colombia). De acuerdo a esta ley, la educación no formal es la que se ofrece con el objeto de “complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados”. Se establece además la obligación del Estado de ofrecer apoyo y fomentar este tipo de educación, brindando oportunidades para ingresar a ella y ejerciendo control permanente sobre la calidad de los programas ofrecidos.

Posteriormente, el estado asignó al Servicio Nacional de Educación (SENA), entidad pública adscrita al Ministerio de Protección Social como encargado de cumplir las funciones que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, la responsabilidad de liderar el Sistema Nacional de Formación Para el Trabajo (SNFT) y la constitución de un sistema que articule toda la oferta educativa del país, pública y privada, de todos los niveles técnicos, tecnológico y de formación profesional para contribuir al mejoramiento del nivel de cualificación del talento humano mediante su coordinación y regulación. Además el SENA a partir del año 2003 se encarga de regular, diseñar, normalizar y certificar las competencias laborales.

Mediante el SNFT se trata de lograr una formación mucho más integrada al trabajo productivo, que garantice mediante la formación, evaluación y certificación, las competencias laborales de las personas, con el objetivo de promover el mejoramiento de la calidad del desempeño de los recursos humanos, garantizando el desarrollo y consolidación de sistemas de educación y formación articulados y coordinados requeridos por el mercado de trabajo

Cuando el país cuenta con múltiples entidades de formación profesional que prestan servicios en forma independiente y generalmente no relacionados con las demandas del mercado

<sup>5</sup> La educación formal es aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, conducentes a grados y títulos. En cuanto la educación no formal se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados propios de la educación formal. Por su parte, la educación informal, se refiere a todo conocimiento libre y espontáneamente adquirido, proveniente de personas, entidades, medios masivos de comunicación, medios impresos, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros no estructurados (Ministerio de Educación Nacional – República de Colombia).

laboral, un sistema como este (SNFT), definido como una estructura funcional que articula e integra gremios, empresas, centros de educación y desarrollo tecnológico, instituciones educativas técnicas, tecnológicas y de formación profesional y al estado con el fin de definir e implementar políticas y estrategias para el desarrollo y cualificación de los recursos humanos y el aprendizaje permanente, resulta sumamente necesario.

Para la estructuración del sistema, como se presenta en el Esquema 5.1, se adoptó un enfoque sistémico apoyado en tres pilares fundamentales: el de normalización, el de formación, y el de evaluación y certificación. Estos subsistemas interactúan dinámicamente, se complementan y se refuerzan, generando sinergias organizativas y operativas importantes.

**Esquema 5.1 Sistema Nacional de Formación para el Trabajo**



Fuente: SENA 2003.

La normalización de competencias laborales, es decir la capacidad de una persona para desempeñar funciones productivas en diferentes contextos de acuerdo a los estándares de calidad establecidos por el sector productivo, tiene el objetivo de organizar y estructurar procesos de normalización con el propósito de establecer y actualizar, conjuntamente con el sector productivo, educativo y el gobierno, las Normas de Competencia Laboral Colombianas, que faciliten el funcionamiento de los otros dos sistemas: el de formación y el de evaluación y certificación de los recursos humanos.

Por su parte, el segundo sistema tiene el objetivo de articular a los proveedores de educación técnica, tecnológica y formación profesional del país, para modernizar y mejorar sus programas, de acuerdo a las necesidades y demandas del sector productivo, garantizando mayor cobertura, pertinencia y flexibilidad con el objetivo de contribuir a la competitividad nacional.

Por último, el tercer sistema tiene como objetivo estructurar los procesos de evaluación y certificación de las competencias laborales en las personas, con base en estándares de calidad establecidos por el sector productivo. Esto permite asegurar la calidad de la formación de la persona y su reconocimiento social sin importar cómo y dónde fueron adquiridas esas habilidades.

El Sistema Nacional de Formación para el Trabajo resulta beneficioso para todos los integrantes de proceso educativo y del mercado laboral. Los empresarios y organizaciones productivas pueden disponer de una oferta de talento humano acorde a sus propias necesidades ya que los planes de formación son adecuados a estas. Los oferentes de educación técnica y profesional pueden articular verdaderamente sus programas de formación con las demandas reales del mercado laboral. Los trabajadores, por su parte, obtienen el reconocimiento social de

su competencia laboral, independientemente de cómo haya sido adquirida, ampliando su inserción laboral y permitiéndole una mejora continua de su formación.

Luego de la creación del SNFT, en 2006, el Ministerio de Protección Social conjuntamente con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecieron mediante decreto la organización el Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo (SCAFT). Allí se definen: el sistema de certificación, las instituciones y programas objetos de certificación y las instituciones certificadoras entre otras disposiciones.

El objetivo es del SCAFT es promover y asegurar la calidad del trabajo dando más fuerza al subsistema de evaluación y certificación del SNFT. Está orientada a certificar que las instituciones de formación para el trabajo o formación técnico-profesional tienen la capacidad para formar trabajadores de acuerdo a los requerimientos del sector productivo.

La normativa establecida dentro del ámbito del Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo se aplica a todos los programas de educación superior técnico-profesional y tecnológico, los programas de educación no formal (en Colombia denominados educación para el trabajo y el desarrollo humano) y los programas de educación media técnica.

Mediante estas políticas, Colombia ha hecho un gran esfuerzo por articular la oferta de la educación para el trabajo y el desarrollo humano, generando al mismo tiempo un sistema de evaluación de competencias laborales y posterior certificación de las mismas que permite a los ciudadanos colombianos acceder a una formación adecuada de acuerdo a las demandas cambiantes del sector productivo, o en caso de tener la formación, evaluar al trabajador y brindar una certificación que le permita demostrar a la sociedad su capacidad laboral y poder ingresar al mercado laboral con un empleo de calidad.

## 5.8 Conclusiones

A lo largo del capítulo se abordaron dos problemas claves del mercado laboral en Argentina: la situación respecto al empleo no registrado y la problemática de los jóvenes caracterizados como Ni-Ni, es decir, los que no estudian ni trabajan, haciendo especial énfasis en los que tampoco buscan trabajar.

Mediante el análisis de las estadísticas laborales, se pudo mostrar que, a pesar de que la condición de informalidad es un problema que afecta a todos los países latinoamericanos, y de que en Argentina ha disminuido fuertemente en la primera mitad de esta última década, en estos últimos años esa tendencia ha mermado generando un estancamiento en la tasa de empleo no registrado. Las condiciones desfavorables del mercado laboral tienen un efecto mayor en los jóvenes que en los adultos, y aún mayor en los que menores niveles educativos alcanzaron. Es por esto que resulta necesario hacer un esfuerzo por continuar con esa tendencia decreciente de la informalidad laboral para poder brindar a más trabajadores mejores condiciones de contratación y generar un contexto equitativo, generando mayores oportunidades para la juventud mediante vínculos con el sistema educativo.

En Argentina se han llevado a cabo diversas políticas para reducir la magnitud de estos problemas. Con el fin de fomentar el empleo registrado, el mayor avance en los últimos años ha sido en el entorno normativo, generando reducciones en impuestos, moratorias, perdón de penalidades, entre otros incentivos. Se han promulgado regímenes simplificados de impuestos para pequeños contribuyentes y el llamado “monotributo social”, un régimen simplificado con categoría única para incluir a las personas en situación socioeconómica más vulnerable. También se ha avanzado en la fiscalización del cumplimiento de la normativa, principalmente mediante la simplificación de los métodos de control.

A pesar de estos esfuerzos, la informalidad no ha disminuido notablemente este último año, e incluso ha aumentado en el sector de trabajadores no asalariados. Esta situación requiere la adopción un enfoque integrado para lograr reducir aún más el empleo no registrado. Para esto, el entorno normativo generado en esta última década debe articularse y coordinarse con incentivos a las empresas para generar empleo de calidad. También con un estricto control de la normativa establecida y la creación de un entorno que fomente el crecimiento de la productividad, que genere el incentivo a realizar inversiones productivas y que promuevan el crecimiento económico. Estos cuatro pilares deben articularse y complementarse para poder generar un mercado laboral formal y brindar servicios de seguridad social a todos los trabajadores.

Las políticas de fomento a la productividad tanto a nivel microeconómico como a nivel macro también generarán empleo de calidad para los más jóvenes, sin embargo, al ser estos los más perjudicados con los vaivenes de la economía resulta necesario articular estos esfuerzos con un conjunto coordinado de políticas de educación, capacitación y empleo, evitando superposiciones de planes sociales y focalizando los esfuerzos en los grupos de jóvenes verdaderamente vulnerables.

Si bien Argentina cuenta con numerosos planes sociales que intentan insertar a los jóvenes en el mercado laboral, en el sistema educativo o en ambos al mismo tiempo, estas políticas no generan un vínculo fuerte entre el mercado de trabajo y la educación formal. La mayoría de los jóvenes terminan el nivel secundario sin ninguna experiencia laboral lo que dificulta su inserción laboral. En este caso, se destaca el Programa Primer Paso implementado por la Provincia de Córdoba el que permite generar una experiencia laboral a los jóvenes que están terminando el nivel secundario, sin embargo este plan tampoco genera un vínculo formal con el sistema educativo.

Para mitigar el problema del ingreso de los jóvenes al mercado laboral se debe fomentar este vínculo, ya que muchas veces los contenidos educativos no se condicen con los requeridos por las empresas, y además estas tienden a no contratar jóvenes sin experiencia. Debe tenerse en cuenta que estos programas deben generar los incentivos adecuados tanto a los estudiantes pronto a graduarse como a las empresas que los contratan. Un claro ejemplo de este tipo de políticas es la adoptada por Brasil en las que se genera una obligación a las empresas de contratar aprendices por un tiempo determinado, esto les da incentivos a contratar la mano de obra que ellas mismas cualificaron, generando un círculo virtuoso entre la educación y el empleo.

Otro caso similar es el de Colombia, en donde se genera un sistema de formación para el trabajo (SNFT) que unifica la normativa vigente respecto a los cursos de formación profesional, ofrece servicios de formación y evaluación y certificación, que permite a los ciudadanos demostrar socialmente su capacidad laboral, certificada por organismos nacionales.

En este contexto, resulta necesario un esfuerzo por coordinar y articular la normativa vigente políticas que creen un entorno propicio para generar aumentos de productividad. Conjuntamente con estas medidas, el Estado debería brindar información respecto al alcance de los planes sociales y de empleo, en cuanto a cantidad de beneficiarios, presupuesto asignado, etc., que permitan realizar un análisis serio sobre el beneficio de dicho programa permitiendo diseñar una política focalizada más eficiente.