

# 8

## JUVENTUD

### Promoción del empleo juvenil en Argentina



## Capítulo 8: JUVENTUD

### Promoción del empleo juvenil en Argentina<sup>1</sup>

*Un alto nivel de empleo es una variable fundamental para el desarrollo inclusivo y el mantenimiento de la cohesión social. En el marco de oportunidades internacionales favorables para generar entornos productivos competitivos; aumentar la inserción laboral, revitalizar la lucha contra la informalidad del trabajo y articular estas iniciativas con el sector privado son políticas que pueden redundar en beneficios para el conjunto de la sociedad.*

#### 8.1 Introducción

Así como un sistema educativo desarrollado, un mercado laboral dinámico también conduce a un incremento de la productividad y, en consecuencia, al crecimiento económico. El trabajo provee al asalariado no únicamente de remuneración, sino que le permite adquirir capital intangible: la capacitación. La misma se acumula de manera incremental, permitiendo al individuo seguir participando del mercado del empleo, de modo que a mayor grado de experiencia laboral se corresponde una mayor probabilidad de obtener un nuevo empleo. Por lo tanto, impulsar la inserción laboral acarrea externalidades positivas a largo plazo, colaborando en la reducción de desigualdades no solamente económicas, sino también, por ejemplo, de género.

A la generación de empleo va asociada la tarea de convertir el empleo en trabajo “de calidad”, lo cual se vincula con la productividad de las empresas. En este contexto, y el de un panorama nacional e internacional que amenaza con el problema de la falta de dinamismo, la informalidad y la precariedad del empleo juvenil son dos de los problemas estructurales de la Argentina. En el combate contra los mismos, se puede identificar la conformación de una matriz de políticas nacionales y provinciales tendientes a brindar mejores condiciones laborales y educativas -sobre todo destinadas al segmento de los jóvenes en situación vulnerable- en busca de una mejor inserción en el sistema laboral y en el sistema educativo, paralelamente con un aumento en el registro de los empleados del sistema de seguridad social.

En los últimos años, la cantidad de población ocupada ha disminuido a nivel nacional, aunque ha aumentado a nivel provincial. Sin embargo, tanto en Córdoba como a nivel país se ha producido un empeoramiento de la calidad del trabajo: aumentó la informalidad y la participación de los cuentapropistas dentro de la población ocupada. Esta precarización laboral viene acompañada del aumento del “efecto desaliento”<sup>2</sup> y del estancamiento de la tendencia decreciente de la informalidad que había comenzado en 2003 (en torno al 33% de asalariados informales y 49% si se considera también a los trabajadores informales no asalariados, es decir, cuentapropistas sin calificación profesional y trabajadores familiares sin remuneración), lo cual podría indicar la ineficacia de las últimas iniciativas de esta índole o su insuficiencia en un contexto internacional dificultoso, una economía estancada, elevada judicialización de las relaciones laborales y alta carga tributaria en el empleo.

---

<sup>1</sup> El presente capítulo es una síntesis de un documento desarrollado por el IIE, para el Banco de Córdoba y la Agencia de Promoción del Empleo y Formación Profesional del Gobierno de la Provincia de Córdoba, denominado “Estudio para el análisis de políticas de desarrollo del empleo y la capacitación en Argentina y el resto del mundo”.

<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, dejan de ser desempleadas al dejar de buscar activamente trabajo. La similitud entre la caída en la tasa de ocupación (Población ocupada/Población total) y la caída en la tasa de actividad (Población económicamente activa/Población total) revela un posible aumento del efecto desaliento.

Esto impacta notablemente sobre la juventud, cuyo nivel de desocupación (el 18,8% de los individuos de entre 15 y 24 años) triplica a la desocupación de adultos (5,5%) y cuyas condiciones de contratación son irregulares o precarias en un tercio de los casos -entre sujetos económicamente activos. Esta situación adquiere especial trascendencia a partir de sus consecuencias, en tanto que las circunstancias laborales afectan su posibilidad de llevar a cabo estudios primarios, secundarios o superiores.

Este capítulo abordará las posibilidades de inserción y capacitación para jóvenes en el mercado laboral y las políticas para su promoción, articulándolo en razón de las particularidades de la provincia y la coyuntura nacional.

## 8.2 Los jóvenes Ni-Ni

Existe un conjunto de jóvenes que por alguna razón no estudian ni trabajan, denominados "jóvenes Ni-Ni", los cuales a causa de su alto número constituyen un problema a nivel continental. Siguiendo a Ballester et al. (2013), esto conlleva un problema en dos direcciones. Por un lado, se limita el desarrollo y el crecimiento económico potencial del país y la sociedad en su conjunto al no poderse aprovechar el potencial capital humano que se puede generar en cada uno de ellos. Por otro, se refuerza la transmisión intergeneracional de la pobreza, generando más presiones sobre la inequidad distributiva, por razón de que los excluidos del sistema educativo y laboral condicionan involuntariamente a sus descendientes al deber estos pasar por las mismas circunstancias.

**Cuadro 8.1: Cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan en Argentina por categoría de edades. Segundo semestre de 2014**

|                    | 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 estudia ni trabaja incluye tanto a los que no trabajan y no buscan trabajar (inactivos) como a los que no trabajan pero buscan trabajar (desempleados). El resto del capítulo, al hacer referencia a jóvenes Ni-Ni, no tomará en cuenta a los jóvenes que buscan activamente empleo.

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

Fuente: IIE sobre la base del EPH-INDEC.

La mayor cantidad de jóvenes Ni-Ni, tal como indica el Cuadro 8.1, se ubica entre los jóvenes de 18 y 24 años, es decir los que ya deberían haber terminados sus estudios secundarios. Más de la mitad de los jóvenes de esa franja etaria, ciertamente no estudia debido a que ha finalizado sus estudios secundarios o habiéndolo hecho, no ha continuado con estudios superiores. Entre ellos se cuentan más de 764 mil jóvenes que además de no estudiar, no trabajan.

**Cuadro 8.2: Condición de actividad de jóvenes entre 18 y 24 años en Argentina según si estudia o no. Segundo semestre de 2014**

|            | Ocupado | Desocupado | Inactivo | Total  |
|------------|---------|------------|----------|--------|
| Estudia    | 12,60%  | 3,10%      | 31,20%   | 46,96% |
| No estudia | 29,40%  | 6,50%      | 17,10%   | 53,05% |

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Los jóvenes Ni-Ni inactivos, que hemos definido como aquellos que no asisten a establecimiento educativo alguno, no trabajan ni pretenden trabajar, constituyen el grupo de mayor vulnerabilidad. Además, se trata de un segmento poblacional aún más importante en Argentina que en países centrales. En este conjunto, la participación de mujeres duplica a la de varones, parcialmente por la existencia de madres jóvenes que deben dedicarse al cuidado de sus niños. De todos modos, esta participación sobre el total se ha reducido levemente en los últimos años.

La proporción de 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 bajas excluyendo a Ciudad de Buenos Aires (14,1% para toda la región), 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 del país 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 de todos los aglomerados encuestados (34,4%). El Gran Córdoba, por su parte, se ubica por debajo del promedio nacional con 14,5% de jóvenes que pertenecen a la categoría Ni-Ni, por encima del promedio provincial de 13,4%.

### 8.3 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. La provincia está constituida por veintiséis departamentos y presenta una gran heterogeneidad en cuanto a la estructura de los mercados laborales de cada uno de ellos. El departamento de Capital presenta la tasa de actividad más alta de la provincia (68,1%) seguido por los departamentos adyacentes (Colón, 65,5% y Punilla 64,2%). La performance también es buena en General Roca, General San Martín, Juárez Celman y Río Cuarto en el sur y sureste y en San Justo (66,1%) en el este. Los departamentos de Pocho (47,5%) y Minas<sup>3</sup> (41,7%) en el noroeste resaltan por sus bajos rendimientos en materia de actividad, debiendo destacarse que son a su vez las circunscripciones con mayores porcentajes de jóvenes Ni-Ni (superiores al 30%).

La informalidad es uno de los principales problemas de la provincia, dado que el 40,6% de los asalariados no cuenta con aportes jubilatorios, nivel que se encuentra por encima de la media nacional (33,7%). La tendencia también se agrava hacia el noroeste, siendo los departamentos de aquella región los que tienen menores tasas de empleo y mayores niveles de informalidad.

A pesar de ello, la informalidad se ha reducido desde 2008, cuando alcanzaba el 50%. De manera similar, la tasa de ocupación y la tasa de actividad también vienen aumentando (en mayor medida la tasa de actividad, lo cual provoca que las estadísticas indiquen un aumento del desempleo). Es decir, se ha producido un aumento en la cantidad de personas que desean trabajar -a contramano de la tendencia nacional a su disminución- que ha sido absorbido solo en parte por el aumento de la demanda de trabajadores.

---

<sup>3</sup> Minas posee además la menor tasa de empleo de la provincia: 39,1%. La mayoría de los departamentos posee una tasa superior al 50%.

## 8.4 Planes de inserción laboral juvenil en Argentina

En un principio, tanto el diseño como la implementación de programas, inicialmente de orientación asistencial y más adelante dirigidos a la inserción laboral y educativa, estuvieron en manos del gobierno nacional. Con posterioridad, las provincias complementaron dicha tarea creando programas propios buscando paliar las disparidades regionales de la composición de la población desempleada. De esta manera, en la actualidad ha quedado conformada una matriz de políticas nacionales y provinciales tendientes a brindar mejores condiciones laborales y educativas -sobre todo destinadas al segmento de los jóvenes en situación vulnerable- en busca de una mejor inserción en el sistema laboral y en el sistema educativo, y al mismo tiempo un aumento en el registro de los empleados en el sistema de seguridad social.

A nivel nacional, la gestión del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social está constituida por cuatro líneas: la Red de Servicios de Empleo, que a través de acciones de orientación e intermediación laboral a lo largo de 580 oficinas de empleo brinda asistencia personalizada e impulsa el trabajo registrado desde 2005; la Red de Formación Continua, que promueve la incorporación y mejora de las instituciones de formación profesional, perfeccionando infraestructura de capacitación y contenidos curriculares a través del fortalecimiento de la gestión institucional, la formación docente, el diseño de currículas y materiales didácticos y el registro de las instituciones en la Red; los Servicios de Capacitación y Formación, que brindan cursos de oficios que articulan las necesidades de formación de los trabajadores ocupados y desocupados en articulación con la demanda de los sectores productivos para mejorar la empleabilidad; y los Servicios de Promoción de Empleo, que establecen y desarrollan mecanismos de inserción laboral asistida, para que los trabajadores más vulnerables preserven su empleo u obtengan uno.

Bajo esta línea conceptual, los programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se integran en el Plan Integral de Más y Mejor Trabajo, que pretende generar las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, desarrollar las capacidades y competencias de los trabajadores y promover el diálogo social y entre niveles de gobierno como fundamento de la acción pública, de modo de insertar en el mercado laboral a trabajadores desocupados en empleos de calidad.

Entre esos programas se destacan las Acciones de Entrenamiento para el Trabajo, que consisten en prácticas en ambientes de trabajo con cursos de formación y tutorías y una ayuda económica de entre \$500 y \$2.000 al trabajador. No se establece una relación laboral entre la persona beneficiada y la empresa, pero esta tiene la posibilidad de incorporarla después de finalizada la práctica (de un mes como mínimo y seis como máximo -doce para organismos públicos-) a través del Programa de Inserción Laboral, que ofrece incentivos económicos a empresas u organismos públicos que decidan aumentar su dotación de personal.

Entre los planes de inserción laboral para población vulnerable, se encuentra el Programa de Inserción Laboral (PIL) a nivel nacional, que cofinancia el gasto salarial de la empresa con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Programa Primer Empleo (PPE) en la Provincia de La Pampa, y el Programa de Formación e Inserción para el Trabajo (FIT) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para la inserción laboral con independencia o no de la existencia de una situación de vulnerabilidad, están vigentes a nivel nacional: el programa Aprendiendo a Emprender (AE) de capacitación y asesoramiento de jóvenes para que emprendan sus propios proyectos; Empleo Independiente (EI) de tutorías y asesoramiento financiero para iniciar un emprendimiento; y el Seguro por Desempleo, que busca contrarrestar la caída abrupta de ingresos generada por la pérdida involuntaria del empleo, reducir el desaliento y la desocupación de larga duración y ayudar a buscar y seleccionar un nuevo trabajo. A nivel provincial, el Programa Primer Paso

(PPP) de la Provincia de Córdoba ofrece a los beneficiarios capacitación y entrenamiento en un ambiente laboral, en tanto que el plan Iniciar, que subsidia a las empresas que contraten jóvenes que pasen por su primera experiencia laboral (independientemente del nivel de ingresos del mismo o de su familia) está en vigencia desde 2012 en la provincia de Mendoza.

En cuanto a la inserción educativa para población vulnerable, el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) y el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) están destinados a la parte de la población en situación vulnerable, ingresantes o estudiantes avanzados de carreras universitarias o tecnicaturas. Con independencia de la vulnerabilidad social, se pueden encontrar el plan de tutorías Becas Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (FINES) a nivel nacional, y los planes Becas Académicas y 20/30 en las Provincias de Córdoba y San Luis respectivamente, que aportan contribuciones dinerarias no remunerativas.

Para la inserción tanto educativa como laboral, se ha implementado una serie de planes para la población vulnerable: PROG.R.ES.AR, que apoya a jóvenes Ni-Ni en la continuidad y finalización de los estudios obligatorios y en vivir experiencias laborales en un ambiente de trabajo, a nivel nacional; el Seguro de Capacitación y Empleo, que brinda apoyo a desocupados en la búsqueda activa de empleo, para la actualización de sus competencias laborales, inserción en empleos de calidad y la finalización de la enseñanza obligatoria, a nivel nacional; y el programa Estrategia Joven en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que ofrece tutorías a lo largo del proceso de educación, formación e inserción laboral.

Asimismo existen planes orientados a la inserción educativa y laboral con independencia de los niveles de ingresos, los planes Jóvenes con Más y Mejor Trabajo<sup>4</sup> a nivel nacional y por medio de convenios con municipios (con cursos, talleres y sumas de dinero no contributivas tendientes a incentivar al finalización de estudios de los jóvenes y a formarlos para el ingreso al mundo laboral) y Confiamos en Vos en la provincia de Córdoba, con similares prestaciones, objetivos y segmento objetivo.

Los programas, que se encuentran analizados en detalle en el “Estudio para el análisis de políticas de desarrollo del empleo y la capacitación en Argentina y el resto del mundo” del Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba, están reseñados en el Cuadro 8.3.

---

<sup>4</sup> Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y PROGRESAR son programas no incompatibles de características similares: están orientados a la inserción laboral de jóvenes de 18 a 24 años de edad. Guardan algunas diferencias, no obstante: Jóvenes con Más y Mejor Trabajo es prorrogable por dos años desde el momento de su incorporación, no requiere naturalización para los extranjeros sino únicamente residencia permanente en el país, finaliza al acceder a ayudas económicas previstas en otros programas sociales (salvo pensiones contributivas y pensiones no contributivas otorgadas en razón de la discapacidad de su titular) y depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (no ANSES). Sin embargo, la principal diferencia es que PROGRESAR tiene en cuenta las condiciones económicas del beneficiario y su grupo familiar, para dirigirse específicamente a los sectores vulnerables. Además, si bien ambos programas se caracterizan por un encarrilamiento hacia la inserción tanto educativa como laboral, PROGRESAR pone el foco en lo primero y Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, en lo segundo.

Cuadro 8.3: Comparación de planes de inserción laboral juvenil en Argentina

| Programa   | Vigencia        | Destinatarios objetivos  | Rango etario  | Objetivo   | Prestación  | Organismo responsable                            |
|--|-----------------|--|---|--|---|--|
| Nacional   |                 |  |   |  |   |  |
| Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR)                     | 2014-actualidad | Jóvenes desempleados (o con empleo informal) en situación vulnerable y con los estudios obligatorios incompletos   | 18-24 años  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Finalización la escolaridad obligatoria</li> <li>Inicio o facilitación de la continuidad de una educación superior</li> <li>Experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo</li> </ul>                                   | Suma de dinero no contributiva y mensual  | Administración Nacional de la Seguridad Social   |
| Programa Nacional Becas Bicentenario para Carreras Científicas y Técnicas (PNBB) | 2008-actualidad | Jóvenes en situación vulnerable con el nivel secundario completo y aspirantes a carreras universitarias, tecnicaturas y profesorado científico técnicos de carreras estratégicas | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ingresante: hasta 27 años</li> <li>Alumno nuevo avanzado: hasta 35 años</li> <li>Alumno renovante: sin límite de edad</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Inclusión educativa en el nivel superior</li> <li>Aumento de egresados en carreras prioritarias</li> <li>Aumento en rendimiento y permanencia en los estudios superiores</li> </ul>   | Suma de dinero no contributiva y mensual  | Ministerio de Educación de la Nación             |
| Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU)                                 | 1996-actualidad | Jóvenes en situación vulnerable con el nivel secundario completo y aspirantes a carreras universitarias no incluidas en el PNBB  | hasta 35 años   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Inclusión educativa en el nivel superior</li> <li>Aumento de egresados en carreras</li> <li>Aumento en rendimiento y permanencia en los estudios superiores</li> </ul>  | Suma de dinero no contributiva y mensual  | Ministerio de Educación de la Nación             |
| Jóvenes con Más y Mejor Trabajo  | 2008-actualidad | Jóvenes desocupados y con el estudio obligatorio incompleto  | 18-24 años  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Inclusión social y laboral para jóvenes</li> <li>Finalización de los estudios formales obligatorios</li> <li>Experiencias de formación y entrenamiento para el trabajo</li> <li>Inicio de una actividad productiva de manera independiente</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Cursos de formación profesional</li> <li>Cursos de apoyo a la empleabilidad e integración social</li> <li>Talleres de apoyo a la búsqueda de empleo</li> <li>Certificación de estudios formales obligatorios y de competencia laboral</li> <li>Generación de emprendimientos independientes</li> </ul> | Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social |



|  |                 |  |   |   |  |  |
|--|-----------------|--|---|---|--|--|
| Seguro de Capacitación y Empleo  | 2006-actualidad | Personas desocupadas (o con empleo informal) en situación vulnerable o mayores a 25 años con el estudio obligatorio incompleto | Mayor a 18 y menor a 25 en caso de haber finalizado los estudios formales | <ul style="list-style-type: none"> <li>Finalización de estudios primarios y/o secundarios</li> <li>Profesionalización del Trabajo Doméstico</li> <li>Entrenamiento para el trabajo en el sector público, privado y ONGs</li> <li>Apoyo para la inserción laboral en el sector público, privado y ONGs</li> <li>Apoyo a Programa Empleo Independiente</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Suma de dinero no contributiva</li> <li>Actividades de formación profesional y capacitación laboral</li> <li>Orientación laboral, apoyo a la búsqueda de empleo, orientación al trabajo independiente</li> <li>Entrenamiento para el trabajo en el sector público, privado y ONGs</li> <li>Programa Empleo Independiente</li> <li>Suma de dinero no contributiva</li> </ul> | Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social |
| Acciones de Entrenamiento para el Trabajo en Empresas  | 2006-actualidad | Trabajadores desocupados participantes de programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*                      | Mayores a 18 años   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar las condiciones de empleabilidad</li> <li>Contribuir al fortalecimiento de la productividad y competitividad de las empresas</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Suma de dinero no contributiva y mensual</li> <li>Experiencia práctica en una empresa</li> <li>Co-financiamiento del costo de entrenamiento por el MTEySS.</li> </ul>   | Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social |
| Programa de Inserción Laboral, Línea Promoción del Empleo Asalarado en el Sector Privado     | 2006-actualidad | Trabajadores desocupados y participantes de programas del Ministerio*  | Sin especificar   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Inserción Laboral</li> <li>Fomento del desempeño en oficinas o emprendimientos individuales</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Parte del salario correspondiente a la contratación es pagado por MTEySS durante un plazo máximo de 6 meses.</li> </ul>   | Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social |
| Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (Plan FINES) | 2008-actualidad | A jóvenes y adultos mayores con la educación obligatoria incompleta  | Mayores a 18 años   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Finalización de los estudios primarios y secundarios destinado a jóvenes y adultos</li> <li>Capacitar y asesorar a jóvenes en forma gratuita, para aprender los conceptos y prácticas que implican ser un emprendedor en términos de</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Régimen de cursada que atiende las necesidades de cada uno de los estudiantes</li> <li>Entrega de un título oficial con validez nacional</li> <li>Cursos y seminarios gratuitos.</li> <li>Capacitación docente</li> <li>Charlas informativas con empresas</li> </ul>  | Ministerio de Educación de la Nación             |
| Aprender a Empezar   | 2012-actualidad | Jóvenes que buscan elaborar sus proyectos de negocios  | 18 y 35 años  |   |  | Ministerio de Industria                          |

|                      |                 |  |                 |   |   |  |
|----------------------|-----------------|--|-----------------|---|---|--|
|                      |                 |  |                 | actitudes y aptitudes   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación Básica para Emprendedores (FBE)</li> <li>• Taller de Elaboración de Plan de Negocios (TEPN)</li> <li>• Financiamiento del capital inicial y la asistencia técnica para poner en marcha el emprendimiento</li> <li>• Curso de gestión empresarial</li> <li>• Tutoría personalizada para la formulación y presentación del proyecto.</li> <li>• Tutorías de seguimiento periódicas durante el primer año de funcionamiento del emprendimiento.</li> <li>• Suma de dinero no contributiva y mensual los primeros meses</li> </ul> | Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social |
| Empleo Independiente | 2010-actualidad | Trabajadores desocupados que buscan elaborar sus proyectos de negocios | Sin especificar | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión social</li> <li>• Igualdad de oportunidades</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparar a los trabajadores para conducir su propio negocio</li> </ul>   |  |

Mendoza

|                  |                 |   |            |   |   |   |
|------------------|-----------------|---|------------|---|---|---|
| Programa Iniciar | 2012-actualidad | Jóvenes desempleados (o empleados informalmente) y con educación obligatoria completa | 18-25 años | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión laboral de jóvenes que terminaron el secundario</li> <li>• Experiencia laboral</li> <li>• Promoción del empleo formal juvenil</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidio en el salario del joven a las empresas</li> </ul> | Dirección General de Educación de Gestión Estatal |
|------------------|-----------------|---|------------|---|---|---|

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

|  |                 |   |                 |  |   |   |
|--|-----------------|---|-----------------|--|---|---|
| Becas Media                              | 2008-actualidad | Jóvenes estudiantes de las escuelas de nivel medio de gestión estatal y de los Bachilleratos Populares dependientes del Ministerio de Educación del Gobierno de la CABA y en situación vulnerable | Sin especificar | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar el acceso, permanencia, reingreso y promoción de alumnos de escuelas de nivel medio de vulnerabilidad socioeconómica</li> <li>• Facilitar el acceso y garantizar la permanencia de estudios de nivel superior a estudiantes en situación vulnerable</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficio anual que corresponde al salario mínimo, vital y móvil que se paga en dos cuotas a lo largo del año</li> </ul> | Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires |
| Becas para Estudio de Educación Superior | 2006-actualidad | Jóvenes estudiantes ingresantes de las carreras de Formación Docente, Técnica Superior y Artística que cursen en institutos de nivel superior de CABA en situación vulnerable (sin                | Sin especificar | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suma de dinero no contributiva y mensual</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suma de dinero no contributiva y mensual</li> </ul>  | Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires |



|  |                 |   |                 |  |  |   |  |  |
|--|-----------------|---|-----------------|--|--|---|--|--|
| empleo)  |                 |   |                 |  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la excelencia en los estudios de educación superior</li> <li>• Promover la equidad educativa</li> <li>• La inclusión laboral de las personas en situación vulnerable y con problemáticas de empleo</li> <li>• La orientación laboral y el apoyo en la búsqueda del mismo</li> <li>• La formación y la capacitación laboral</li> <li>• Incentivo económico, financiero y técnico para el desarrollo de unidades productivas</li> <li>• Inserción laboral de jóvenes</li> <li>• Inclusión educativa de jóvenes</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación en Oficios</li> <li>• Espacio de tutorías</li> <li>• Formación y capacitación laboral</li> <li>• Suma de dinero no contributiva</li> </ul> | Ministerio de Desarrollo Social                        |
| Formación e Inclusión para el Trabajo (FIT Joven)                      | 2004-actualidad | Personas desocupadas (u ocupadas informalmente) en situación vulnerable   | Mayor a 18 años |  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finalización de enseñanza obligatoria de jóvenes</li> <li>• Facilitar transición desde la escuela al mercado laboral de jóvenes</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tutoría a lo largo del proceso de educación, formación e inserción laboral</li> </ul>   | Ministerio de Trabajo, Justicia y Gobierno             |
| Estrategia Joven   | 2008-actualidad | Jóvenes desempleados con estudio secundario incompleto o completo pero sin el nivel superior  | 16-29 años      |  |  |   |  |  |
| Córdoba  |                 |   |                 |  |  |   |  |  |
| Programa Primer Paso (P.P.P.)  | 1999-actualidad | Jóvenes desempleados y sin experiencia laboral relevante  | 16-25 años      |  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitación de la transición desde la escuela al mercado laboral</li> <li>• Inserción laboral de jóvenes</li> <li>• Inclusión y promoción al nivel superior de estudiantes de mejores promedios</li> <li>• Ingreso, permanencia y egreso a carreras estratégicas</li> <li>• Formación de recursos calificados</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación y entrenamiento en ambientes de trabajo de empresas o empleadores privados</li> </ul>  | Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional |
| Programas de Becas Académicas - Universitarias y de Educación Superior | 2012-actualidad | Jóvenes egresados del nivel secundario, desempleados (o empleados informalmente) que se inscriban en carrera del nivel superior de sectores productivos prioritizados | Sin especificar |  |  |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suma de dinero no contributiva y mensual</li> </ul>   | Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional |

|                      |                                 |  |              |  |   |  |
|----------------------|---------------------------------|--|--------------|--|---|--|
| Confiamos en Vos     | 2014-actualidad                 | Jóvenes desocupados y con el estudio obligatorio incompleto en situación de vulnerabilidad   | 14-24 años   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Inclusión social de jóvenes desempleados</li> <li>Inclusión educativa de jóvenes con la educación obligatoria incompleta</li> <li>Promoción de emprendimientos juveniles</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Cursos de formación profesional</li> <li>Actividades culturales y deportivas</li> <li>Suma de dinero no contributiva y mensual y un kit educativo</li> </ul>   | Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional |
|                      | San Luis                        |  |              |  |   |  |
| Plan Educativo 20/30 | 2013-actualidad                 | Jóvenes de San Luis con la educación primaria completa y la educación secundaria incompleta  | 20 a 30 años | <ul style="list-style-type: none"> <li>Finalización de estudios secundarios</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Suma de dinero no contributiva y mensual</li> <li>Los estudiantes matriculados recibirán el título de Bachiller con Orientación en Economía y Gestión de las Organizaciones</li> </ul>   | Ministerio de Educación - San Luis                     |
|                      | La Pampa                        |  |              |  |   |  |
| Primer Empleo        | 2004-actualidad                 | Jóvenes desocupados (en los seis meses anteriores) sin experiencia laboral relevante   | 18-26 años   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Inserción laboral de los jóvenes</li> <li>La formación de recursos humanos para las industrias y los comercios</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Becas de capacitación, herramientas y conocimientos</li> <li>Un primer empleo formal en empresas privadas</li> <li>Las empresas recibirán aportes del Gobierno para la contratación y formación de jóvenes</li> <li>Incorporar recursos humanos calificados</li> </ul> | Ministerio de Producción                               |
|                      | Buenos Aires, Córdoba y Mendoza |  |              |  |   |  |
| Jóvenes con Futuro   | 2007-2012                       | Jóvenes desempleados con el estudio secundario incompleto, sin formación profesional acreditada y sin experiencia laboral significativa. | 18 a 24 años | <ul style="list-style-type: none"> <li>Orientación e inducción al mundo del trabajo y a la formación</li> <li>específica para cada puesto</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Formación, prácticas laborales, orientación profesional y apoyo a la búsqueda de empleo.</li> <li>Suma de dinero no contributiva y mensual</li> </ul>  | Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social       |

Fuente: IIE.

## 8.5 La figura del aprendizaje en Argentina

La figura legal del contrato de aprendizaje, creada por la Ley N° 24.465, existe en Argentina desde 1995, época en la que se eximía a los contratantes de pagar las contribuciones patronales para este tipo de contratos. En 1998 adquirió carácter laboral mediante la Ley N° 25.013, que además dispuso que la finalidad del contrato de aprendizaje sea la formación teórico-práctica de los jóvenes aprendices. En 2008 se aumentó la edad mínima para ser parte de la relación laboral, a través de la Ley N° 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente. Asimismo, desde la resolución N° 170 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad se regula el régimen de crédito fiscal (establecido en 1980 por la Ley N° 22.317) para los establecimientos industriales que tengan organizados cursos de educación técnica propios o en colaboración.

### Recuadro 8.1: El contrato de aprendizaje según la ley de 1998

De acuerdo a la Ley N° 25.013, el contrato de aprendizaje debe celebrarse con jóvenes de 16 a 28 años, requiriéndose autorización de los padres, responsables o tutores para celebrarlo con los individuos de 16 o 17 años de edad. Asimismo se establece que el aprendiz debe recibir una formación teórico-práctica, que el contrato debe realizarse por escrito, que la duración debe ser de tres meses a un año, que el aprendiz tiene derecho a recibir un certificado de finalización del aprendizaje una vez finalizada la relación laboral, y que la jornada laboral (contando tanto tareas teóricas como prácticas) no puede superar las 40 horas semanales. Los jóvenes de 16 y 17 años no pueden exceder las 36 horas semanales y las 6 horas diarias (o 7 en caso de distribución desigual de las horas diarias en la semana).

Existe un límite a la cantidad de contratos de aprendizaje que puede celebrar una empresa y es del 10% sobre la cantidad de contratados por tiempo indeterminado, en tanto que las cooperativas y empresas de servicios eventuales no pueden contratar aprendices. A su vez se imponen algunas otras restricciones adicionales sobre el empleador: debe avisar al aprendiz la fecha de finalización de contrato 30 días antes de la misma y, si no cumple con las disposiciones de la ley que regula el contrato de aprendizaje (edades, capacitación, duración del contrato, extinción sin justa causa), el mismo pasa a ser un contrato de trabajo por tiempo indeterminado.

A diferencia de lo que sucede en Brasil, las empresas no están obligadas a contratar aprendices ni a matricularlos en un curso profesional por fuera de la empresa, de acuerdo a la legislación vigente. Las Instituciones de Formación Profesional (IFP), así como las escuelas técnicas de nivel medio y las instituciones de educación superior no universitaria están reguladas por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET). En el caso de las instituciones públicas, es este organismo el encargado de proveer el financiamiento a través de los fondos asignados al Ministerio de Educación<sup>5</sup>.

Sin embargo, las IFP (que componen la Red de Formación Continua mencionada previamente) brindan formación continua y profesional de manera gratuita a personas desempleadas y trabajadores. En este caso, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, creador de las

<sup>5</sup> El Ministerio de Educación se encuentra además asesorado por el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción (CoNETyP), encargado de aconsejar al Ministerio y conciliar intereses de los actores sociales y sectores productivos: para ello tiene una representación tripartita compuesta por representantes del sector estatal, el sector empleador y el sector trabajador. Bajo este marco se llevan a cabo los Foros Sectoriales, integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios e instituciones de ciencia y tecnología, y por personas de reconocida trayectoria en las materias pertinentes, con el propósito de identificar las carencias formativas en el mundo productivo, ordenar las ofertas formativas correspondientes, tender puentes eficaces para el desarrollo de políticas de empleo y asegurar la pertinencia productiva de la lógica del mundo educativo.

IFP, ofrece formación a los docentes de estos cursos, material didáctico, diseño de los planes de estudios y fortalecimiento de la gestión institucional de dichas entidades. Adicionalmente al financiamiento otorgado por este Ministerio al INET, existe un Fondo Nacional para la Formación Técnico Profesional, creado mediante la Ley de Formación Técnico Profesional, al que se destina como mínimo un 0,2% del presupuesto anual consolidado del Sector Público Nacional.

El financiamiento de la Educación Técnico Profesional se enmarca en el monto del presupuesto que se destina a educación, \$45.669,70 millones, 5,5% del PIB (de acuerdo a la Ley de Educación debe destinarse 6%). De esos fondos, \$2.605,5 millones (5,7%) se destinan al INET, el cual los asigna a gastos en personal, bienes de consumo, bienes de uso y transferencias, y servicios no personales.

Por otra parte, las empresas deben realizar una contribución de 1,5% sobre el salario bruto de sus empleados (que varía entre 0,9% y 1,1% en el caso de las contribuciones patronales reducidas) al Fondo Nacional de Empleo creado mediante la Ley N° 24.013 en 1991, creado con los objetivos de fomentar el empleo productivo, la inserción laboral, la formación profesional y la transferencia de personas ocupadas en actividades de baja productividad e ingresos a otras de mayor productividad. El Fondo además se financia una contribución del 3% del total de las remuneraciones pagadas por empresas de servicios eventuales, a cargo de dichas empresas, y con los recursos provenientes de las partidas que asigne anualmente la Ley de Presupuesto, los recursos que aporten las provincias y municipios en virtud de los convenios celebrados para la instrumentación de esta ley y otros ingresos<sup>6</sup>.

Las políticas de promoción de la Educación Técnico Profesional también involucran la creación de los Consejos Provinciales de Educación Técnica y Trabajo, impulsados por el CoNETyP en 16 de 23 provincias argentinas. En Córdoba, el Consejo Provincial es un ámbito de participación para la formulación y coordinación de las políticas y estrategias jurisdiccionales en materia de educación técnica profesional de nivel medio y superior y de la formación profesional, a los efectos de fortalecer, en términos de calidad y pertinencia, la formación técnico profesional de los jóvenes y adultos y su enlace con el mundo productivo. Cumple funciones similares al CoNETyP, aunque con jurisdicción solo dentro de la provincia de Córdoba y sin representantes de los empleadores ni los trabajadores, sino puramente estatales. Un Consejo Asesor de carácter *ad hoc*, no obstante, colabora en la conciliación de intereses, la vinculación de las necesidades de capacitación, la educación técnico-profesional y las tecnologías con el mundo laboral, está compuesto por tres representantes provenientes de los sectores empresariales, de los trabajadores, de las asociaciones intermedias, centros comerciales, sociedades rurales, federaciones, y de las asociaciones gremiales de educación, conforme las necesidades.

---

<sup>6</sup> Donaciones, legados, subsidios, subvenciones, rentas provenientes de inversiones, actualizaciones, intereses, cargos o multas originados en infracciones a las normas la Ley N° 24.013, saldos no utilizados de ejercicios anteriores, y recursos provenientes de la cooperación internacional en la medida que fueren destinados a programas, acciones y actividades generadoras de empleo y de formación profesional.

Mapa 8.1: Provincias que cuentan con Consejos Provinciales de Educación Técnico-Profesional



Fuente: IIE sobre la base de Instituto Nacional de Educación Tecnológica.

Asimismo, la Comisión Federal de Educación Técnico Profesional, integrada por representantes *ad honorem* de las provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires designados por las máximas autoridades jurisdiccionales respectivas, tiene el propósito de garantizar los circuitos de consulta técnica para la formulación y el seguimiento de los programas federales orientados a la aplicación de dicha ley, en el marco de los acuerdos del Consejo Federal Educación.

### 8.5.1 Formación profesional

La ampliación del sector informal del mercado laboral de las últimas décadas, la mayor frecuencia de las subcontrataciones, las nuevas tecnologías que exigen el manejo de maquinarias y la constante adaptación de las habilidades para su conducción, son factores que contribuyeron ampliamente a flexibilizar las habilidades y capacidades requeridas para las ocupaciones.

Para obtener un trabajo decente no solo se requiere de una buena calificación del trabajador sino también de un buen nivel de instrucción y capacitación, es decir que no cuente solo con un certificado de calificación sino también con las capacidades necesarias para llevar a la práctica su conocimiento. Dominar un oficio no garantiza un trabajo: la obsolescencia de las calificaciones se ha acelerado a raíz de los rápidos cambios tecnológicos. Esta relativamente nueva matriz de trabajo implica un cambio de foco de atención desde las calificaciones hacia las competencias.

El concepto de competencia hace referencia a un conjunto de saberes y atributos (únicos por su indisociabilidad del contexto individual y social) que los trabajadores deben poner en práctica para resolver problemas laborales. Debido a que su acepción incluye tanto la acción como el conocimiento, podría ser vista como un conjunto de capacidades y habilidades que se ubican en una posición intermedia entre los extremos de los saberes teóricos y las habilidades prácticas.

Las competencias presentan la característica de que sus propiedades deben adaptarse constantemente para resolver los problemas concretos que surgen de manera cotidiana en el mundo laboral. A diferencia de la calificación, la competencia no se manifiesta en un simple título de educación formal, sino que va más allá de ello y abarca el ejercicio de aplicación de conocimientos en circunstancias críticas, para resolver problemas en la práctica. Se aplican tanto conocimientos previos como experiencias prácticas en un ambiente de trabajo. Esto implica, que para que un individuo esté capacitado, requiere de la conjunción de la educación formal y del aprendizaje del trabajo y eventualmente de la educación no formal.

Particularmente, en mercados de trabajo en donde existen altos niveles de desempleo, las competencias pueden dividirse en dos: competencias de empleabilidad (capacitan al individuo en la búsqueda de empleo de calidad) y competencias tecnológicas, interpersonales, de comunicación, entre otras.

Especialistas aconsejan programas de estudio dinámicos, una medición de las competencias por medio de organismos independientes de la institución de enseñanza con la participación de los actores del mercado de trabajo. Para las competencias generales básicas, sostienen que se requiere la educación formal mínimamente de diez años para estar capacitado en la captación de los problemas del mundo real y poder resolverlos en la dirección correcta.

Las competencias más específicas, las técnico-profesionales, se deben adaptar al contexto cambiante en el que se desempeñan. Eso implica que el currículo del curso de formación profesional no puede ser desarrollado exclusivamente por una entidad educativa. Se debe incluir en su formulación la participación de los actores de los lugares de trabajo y las organizaciones empleadoras.

Es por este motivo que la incorporación del joven aprendiz al ámbito laboral mediante un convenio con las empresas, resulta de mucha ayuda a la hora de llevar a la práctica la formación técnico-profesional brindada en una institución. En el mismo sentido, la primera inserción laboral de los jóvenes sería más productiva tanto para ellos como para las empresas si contaran con este tipo de competencias y el hecho de brindar cursos de formación profesional de calidad y competencia con el sector productivo nacional es una buena ayuda para lograr dicho objetivo.

### **8.5.2 Entidades de formación profesional en Argentina**

Entre las entidades capaces de brindar cursos de formación profesional, acordes a los requerimientos del sistema productivo nacional para la capacitación de los aprendices, se encuentran todas las instituciones de educación técnico profesional reguladas por la Ley de Educación Técnico Profesional y que reciben ayuda económica del Instituto Nacional de Educación Tecnológica. Por otro lado se encuentran las instituciones fortalecidas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Los cursos de capacitación brindados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a través de las instituciones a las que apoya son totalmente gratuitos para todas las personas que deseen realizarlo. Por otro lado, el INET regula la educación técnica de nivel medio, las cuales pueden ser públicas o privadas, y en este último caso requieren una contraprestación



adicional. Lo mismo sucede con las instituciones de educación superior no universitaria y las instituciones de formación profesional.

**Recuadro 8.2: Instrumentos creados para la mejora de la educación técnico profesional**

El Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional es la instancia de inscripción de las instituciones que pueden emitir títulos y certificaciones de Educación Técnico Profesional. Está integrado por las instituciones que incorporan las provincias, conforme a la regulación reglamentaria correspondiente. La información que brinda el registro permite diagnosticar la situación de cada provincia y llevar a cabo planes de mejora que se apliquen con prioridad a escuelas que demanden un mayor esfuerzo de reconstrucción y desarrollo y fortalecer las instituciones existentes buscando alcanzar los criterios y parámetros de calidad.

El Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones es la nómina exclusiva y excluyente de los títulos y/o certificaciones profesionales y sus propuestas curriculares que cumplen con las especificaciones reguladas por esta ley para la educación técnico profesional. Su propósito es evitar la duplicación de titulaciones y certificaciones referidas a un mismo perfil profesional, y evitar que una misma titulación o certificación posea desarrollos curriculares diversos que no cumplan con los criterios mínimos de homologación.

Por su parte, el Proceso de Homologación de Títulos y Certificaciones establece los estándares que define el Consejo Federal de Educación para la homologación en el orden nacional de certificaciones de formación profesional, de títulos técnicos medios y de técnicos superiores.

A su vez, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica cuenta con el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional, el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones y el Proceso de Homologación de Títulos y Certificaciones. Los tres son instrumentos importantes que permiten garantizar una mejor formación y el reconocimiento de estudios, de certificaciones y de títulos de calidad equivalente.

Es necesario que la formación profesional que se brinde a los aprendices, con el objetivo de aumentar su productividad en las actividades laborales, esté dirigida a satisfacer las necesidades del sector productivo argentino y cuente con la respectiva acreditación de los Ministerios de Educación y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

## 8.6 Análisis: aspectos a mejorar

En la última década el Estado ha jugado un papel importante en las políticas de mercado de trabajo, en una búsqueda constante de articular el empleo con la actividad productiva. Los principales problemas y limitaciones de la política de empleo se refieren a cuestiones propias de la dimensión institucional y social: a la falta de normas y leyes adecuadas, la transparencia estadística, la ausencia de cuadros técnicos en el nivel local, la gran dispersión de las intervenciones públicas en los territorios, la falta de articulación entre áreas de gestión nacionales, provinciales y municipales, la falta de compromiso y comprensión social de las políticas, la insuficiente capacidad burocrática, entre otras cosas.

La política de empleo tiene tres pilares fundamentales: los servicios públicos de empleo, la formación profesional y el desarrollo económico local. Es de suma importancia contar con una adecuada coordinación entre estos, en los que participan diferentes niveles de administración pública, en consonancia con otros actores privados, sociales, académicos. Para lograr una estrategia consistente y permanente, se necesita la armonía y conexión adecuada entre estos actores.

Asimismo, es trascendental avanzar en materia legislativa, para respaldar las políticas implementadas con normativas y leyes y no solo resoluciones como viene sucediendo en Argentina. También se necesita de un equipo básico consistente, con capacidad operativa para acortar al mínimo el tiempo entre el diseño y la implementación de políticas públicas. Un ejemplo de esto, se plasma en la creación del Programa de Seguro y Capacitación de Empleo (marzo de 2008) que requirió más de un año para lograr su implementación efectiva (mayo-junio de 2009).

Por otra parte, habría que pensar en mecanismos alternativos de financiamiento y lograr que la fuente de algunas políticas sean recursos genuinos, como podrían ser asignaciones específicas por ley, así como lograr actualizar los montos asignados de manera automática.

La articulación público-privada requiere de determinadas condiciones que resultan imprescindibles para lograr una armonía entre las partes e impactar de manera positiva en la sociedad: reglas formales e informales, incentivos para cooperar, voluntad política de quienes detentan poder e influencia sobre el sistema institucional y confianza entre los diversos actores involucrados.

Este sistema integrado de programas nacionales, cuenta con el apoyo de las Oficinas de Empleo para lograr una mejor implementación de las políticas, adecuado al contexto socio-cultural de cada región. No obstante, no todas las Oficinas de Empleo han alcanzado el mismo nivel de desarrollo ni homogeneidad en las prestaciones. No existe aún suficiente experiencia local para abordar temas de empleo y la implantación de una estrategia territorial requiere tiempo, recursos y competencias específicas que sean capaces de desplegar los actores locales con ayuda del gobierno central. Es necesario profundizar los diagnósticos territoriales mediante estudios y relevamientos. Las oficinas de empleo podrían contar con un potencial no desarrollado aún para la toma de decisiones laborales, empresariales y administrativas locales.

No solo es menester una mejor articulación entre los distintos niveles, sino también intranivel, mediante, por ejemplo un interlocutor específico en el Ministerio de Trabajo entre las áreas del gobierno. Por lo tanto, coordinar mejor con otras áreas de la administración central constituye un elemento importante: el Ministerio de Educación, del que dependen los Institutos de Formación Profesional; con Desarrollo Social, para la mejor gestión de programas complementarios; con Producción, para el fortalecimiento de los entramados productivos; con Relaciones Exteriores, para monitorear el impacto laboral del comercio exterior, entre otras posibilidades. Al mismo tiempo, los ámbitos provinciales y municipales están subordinados a las decisiones emanadas del nivel central de gobierno, un gran desafío es el de mejorar y profundizar la articulación de políticas en este nivel, para que las iniciativas no lleguen separadas y dispersas a los territorios.

El problema de la articulación de políticas entre niveles se hace patente con el programa nacional Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el programa Confiamos en Vos de la Provincia de Córdoba. Si bien comparten los mismos objetivos y actividades<sup>7</sup>, el programa cordobés - lanzado seis años más tarde, en 2014 -, está apuntado a beneficiar a aquellos jóvenes que no fueron alcanzados por la iniciativa nacional; especialmente, los jóvenes de 14 a 18 años, que se encontraban excluidos de aquella. La doble acción, empero, es evidencia de duplicación de costos fijos, lo cual implica una mala asignación de recursos.

Otra cuestión importante que se concluye a partir del análisis de políticas públicas, es que entre las políticas de inserción social, se denota que los incentivos para nuevas contratacio-

<sup>7</sup> La principal diferencia radica en que Confiamos en Vos incluye actividades culturales y deportivas. Sin embargo, ambos buscan la terminalidad educativa y ofrecen cursos de formación profesional, soporte para gestionar un micro-emprendimiento y la posibilidad de trabajar en una empresa.

nes contiene un espacio vacío: el segmento de jóvenes con el estudio obligatorio incompleto. Por lo tanto, en esta dirección deberían ir las nuevas políticas públicas a desarrollar en los próximos años. No obstante, la capacitación y formación profesional es un ítem que no debe dejar de tenerse en cuenta a la hora de idear un programa de inserción laboral.

En cuanto al contrato de trabajo de aprendizaje, su uso en la práctica es bastante limitado, debido a los requisitos formales que se deben cumplir para poder celebrarlo. La principal restricción es que debe existir una real capacitación por parte de la empresa y que el empleador debe probar. Esto implica que el aprendiz debe llevar a cabo tareas bien específicas y no de carácter general.

Es decir, que para que se configure el contrato de aprendizaje es necesario que el dependiente desarrolle actividades específicamente encaminadas al aprendizaje, a incorporar conocimientos técnicos específicos necesarios para la realización de determinada tarea. Esto no se da cuando la figura encubre la realización de tareas generales que requieren solamente una práctica elemental, y la imposibilidad de que el contratado pueda realizar tareas un poco más generales desincentiva al sector privado a utilizar esta modalidad de contratación.

### **8.6.1 Financiamiento de los programas de inserción laboral juvenil**

Un análisis del financiamiento de las instituciones encargadas de regular y de llevar a cabo los cursos de formación profesional revela que el movimiento de dinero que se produce en los Servicios Nacionales de Aprendizaje en Brasil es bastante mayor que el movimiento que existe en Argentina. Mientras que en Brasil existen cinco instituciones que brindan servicios de formación profesional conformadas como servicios sociales autónomos, el ingreso de una de ellas, el SENAC, es de 2.025,7 millones de dólares. Por su parte, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica argentino recibe como transferencia del Ministerio de Educación aproximadamente 320,9 millones de dólares.

Es decir, mientras solo una de las instituciones de servicios nacionales de aprendizaje de Brasil destina 10 dólares por persona a la formación profesional, el INET de Argentina destina solo 7,4 dólares por persona. Además, en Brasil existen otras instituciones que brindan formación, como escuelas técnicas, entidades sin fines de lucro con objetivos de asistencia a adolescentes, y otras, que no están incluidas dentro del "Sistema S"<sup>8</sup>.

## **8.7 Lineamientos de políticas recomendados a partir de una evaluación de la experiencia brasilera**

En Brasil, los Servicios Nacionales de Aprendizaje de cada categoría económica datan de la década del cuarenta. El SENAC, por ejemplo, creado en el año 1946, tuvo un ingreso anual de 4.767,9 millones de reales en 2014. Esto era 2.025,7 millones de dólares. Esta institución, así como el resto de los servicios nacionales de aprendizaje, brindan cursos gratuitos dirigidos a los sectores sociales más vulnerables, aunque también brindan cursos pagos para el perfeccionamiento profesional de los trabajadores. Entonces los ingresos totales de las entidades provienen principalmente de las contribuciones del 1% sobre el salario bruto de todos los trabajadores, y como fuente secundaria, los ingresos generados por la prestación de servicios. En 2014, los ingresos provenientes de las contribuciones obligatorias fueron de 2.433 millo-

---

<sup>8</sup> El "Sistema S" es el sistema de servicios sociales para-estatales que colabora en estas iniciativas con el sector público brasilero. Involucra a entidades tales como SENAC, SENAI, SENAR, SENAT, SESCOOP, SEC, SESI, SEST, INCRA, etc. Es analizado al detalle en el Capítulo 7 de este libro.

nes de reales, equivalente a 1.033,7 millones de dólares. Mientras que los ingresos por prestaciones de servicios fueron de 1.619 millones de reales, 687,9 millones de dólares.

A diferencia de Brasil, Argentina solo cuenta con una institución que regula la educación técnico profesional de todas las categorías económicas (INET), en tanto el país vecino cuenta con una para cada tipo de actividad, contando cada una de ellas con un presupuesto independiente (comercio, industrial, transporte, rural y de cooperativismo). En el año 2014 el presupuesto asignado a esta entidad fue de 2.605,5 millones de pesos, lo que equivale a 320,9 millones de dólares. En otras palabras, el presupuesto que Brasil destina a la formación profesional es la suma de los presupuestos de cada institución y aun así, el monto de solamente una de ellas es superior a la completitud de lo que el Ministerio de Educación transfiere al INET<sup>9</sup>.

### 8.7.1 Estimación de posible contribución de empresas argentinas para formación profesional

Según el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el año 2013, existían 4.440.283 empleados en empresas grandes y medianas. Se puede calcular, en base al salario medio mensual manifestado por dicho organismo, cuánto podría llegar a ser el aporte total en caso de aplicarse en Argentina un aporte patronal similar al utilizado en Brasil, solo para el financiamiento de la formación profesional. Para las empresas grandes el salario medio de 2013 fue de \$11.306, mientras que para las medianas, de \$7.279. En base a esta información, el Cuadro 8.4 muestra los ingresos por contribuciones que se podrían obtener, a precios de 2013, para distintas alícuotas de contribuciones con el objetivo de financiar la o las instituciones de formación profesional.

**Cuadro 8.4: Recaudación potencial de la aplicación de una contribución patronal adicional**

| Porcentaje de aporte adicional | Recaudación anual en pesos por contribución adicional | Recaudación anual en dólares por contribución adicional |
|--------------------------------|---|---|
| 0,70%                          | \$ 3.778.708.983,87                                   | US\$689.684.815,39                                      |
| 1,00%                          | \$ 5.398.155.691,24                                   | US\$985.264.021,99                                      |
| 1,50%                          | \$ 8.097.233.536,87                                   | US\$1.477.896.032,98                                    |

Fuente: IIE sobre la base de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial – MTEySS.

Es decir, con una contribución adicional de 1,5% sobre el salario bruto pagado a todos los empleados de la economía formal que trabajan en las Grandes y Medianas empresas se podrían llegar a recolectar 1.478 millones de dólares, sumado a los 320,9 millones de dólares que se destinan al INET, lo cual suma aproximadamente 1.799 millones de dólares para destinar a la Educación Técnico Profesional, cifra equivalente a lo que en Brasil recauda solo el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial.

La suma de las contribuciones que se podrían obtener y lo que el Ministerio de Educación destina al INET equivale en Argentina a 281 dólares por trabajador registrado. Si se suma lo que destina el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social a programas de empleo, capacitación laboral y el Sistema Federal de Empleo (en el año 2014 se destinaron \$4.118 millones, equivalente a 507 millones de dólares), la suma por trabajador asciende a 360 dólares anuales.

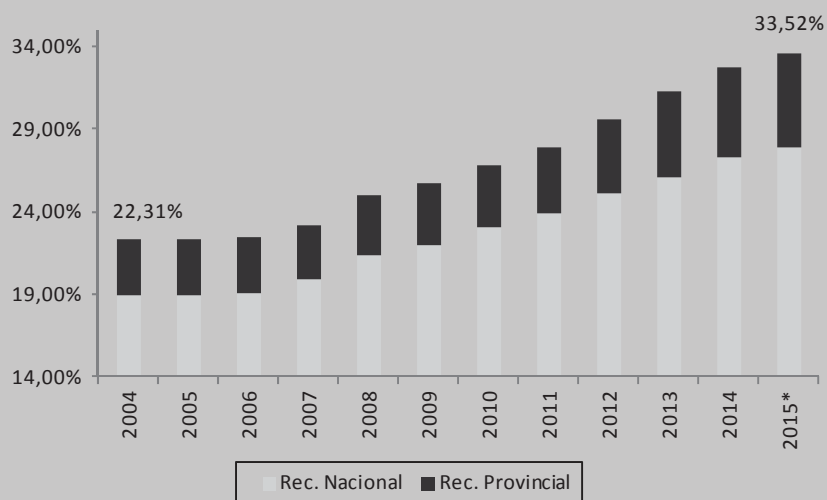
<sup>9</sup> De todos modos, debe tenerse en cuenta que varias de las instituciones de formación profesional que actúan reguladas por el INET son de derecho privado. En esos casos, cada una tiene una fuente de financiamiento adicional no computada dentro de las cuentas nacionales.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que imponer una contribución adicional a las empresas no es una tarea fácil en el contexto de una presión tributaria en constante crecimiento, que en 2014 llegó a ser de 32,4% (ver Recuadro 8.3). El sector privado mostrará fuerte resistencia al hecho de una nueva imposición.

**Recuadro 8.3: Presión tributaria en Córdoba y en Argentina**

La presión tributaria efectiva se mide como el ratio entre el nivel de recaudación agregado y el producto bruto interno de un país. Dicho coeficiente nos permite medir la carga tributaria sobre la actividad económica y es muy utilizado en la comparación de sistemas tributarios entre países. En el Gráfico 8.1 se puede observar la evolución de la presión tributaria del sector público nacional desde el año 2004.

**Gráfico 8.1: Presión tributaria efectiva**



Nota: \*Estimación Propia  
 Fuente: IIE sobre la base del MECON y DNCFP.

Se puede apreciar el importante aumento en la presión tributaria en la última década, tanto de origen nacional como de origen provincial. Para el año 2004 la presión tributaria nacional representaba el 18,94% mientras que la recaudación tributaria provincial el 3,37% del PBI. En valores agregados, la presión llegó a ser del 22,31%. Sin embargo, para el año 2014 se estima que la presión tributaria ha alcanzado el 32,4%, redondeando un aumento de 10,4 puntos porcentuales en la última década.

Mientras que la presión tributaria correspondiente al Estado nacional aumentó un 47% en 11 años alcanzando el 27,90% en 2015, la presión tributaria efectiva provincial también evidenció un fuerte aumento, y pese a no tener el peso de la recaudación nacional, cada año muestra mayor participación en la recaudación total. Para el año 2015 la presión efectiva provincial se estima en un 5,261%, lo cual representó un aumento del 55% con respecto a 2004.

Desde 2001 hasta 2008, Córdoba presentaba Ratios de Recaudación sobre PBG cercanos al 4%, levemente superiores a la media del resto de las provincias del país. De manera similar al Estado nacional, a partir de 2009, la presión fiscal cordobesa comenzó a crecer significativamente, mostrando valores de 4,5% en el año 2009 y finalizando con un valor de 7,2% del PBI en 2014. Superó así por más de 1,4 puntos porcentuales el ratio del promedio de las demás provincias del país.

### 8.7.2 Sobre la obligatoriedad de la contratación de aprendices

Como se mencionaba previamente, la situación laboral de los jóvenes en Argentina es bastante precaria, sobre todo entre aquellos de 18 a 24 años, quienes presentan una tasa de desocupación tres veces más grande que la de los adultos y entre quienes se encuentra la mayor cantidad de Ni-Ni. En el año 2014, la tasa de desocupación entre los jóvenes de esas edades ascendió a 19%, equivalente a más de 316 mil jóvenes que buscaron trabajo y no lo encontraron. Si a estas cifras se agrega la situación de los jóvenes desde los 15 años, la cantidad de desocupados asciende a más de 334 mil.

Teniendo en cuenta que en el año 2013 las empresas grandes contrataron 3.144.760 empleados y las medianas 1.295.523, la obligatoriedad de contratar un 10% de “aprendices” adicional a la planta permanente generaría 444 mil puestos de trabajo, cifra que supera la cantidad de jóvenes desempleados actualmente en los sectores urbanos de Argentina. Un porcentaje del 5%, por su parte, generaría 222 mil, lo que implica brindar una posibilidad de empleo al 66% de los jóvenes desocupados.

Más allá de la obligatoriedad, es necesario generar en las empresas el incentivo suficiente para la contratación de aprendices, tanto mediante un incremento de la productividad entre los jóvenes como generando beneficios económicos a las empresas por cada contrato realizado, de manera de generar una igualación entre la productividad y el salario pagado. Esto, teniendo especialmente en cuenta que la literatura sobre desempleo juvenil indica que los jóvenes tienden a ser los “menos preferidos” a la hora de contratar un nuevo trabajador por su baja productividad en contraste con los adultos. De esta manera, se podría brindar a los jóvenes desempleados una experiencia laboral relevante que genere una buena base de inserción laboral futura.

Estos incentivos pueden generarse, en primer lugar mediante una buena formación de base. Que el aprendiz cuente con formación inicial en la materia en la que se desarrollará permitirá un mayor aprendizaje práctico durante su desarrollo dentro de la empresa debido a sus conocimientos sobre la actividad. En segundo lugar, se pueden conseguir estos incentivos mediante la posibilidad de pagar un salario algo menor al mínimo en las primeras etapas del proceso de aprendizaje o con algunos incentivos fiscales como contribuciones patronales reducidas. Es decir, una menor carga laboral para los patrones de las empresas genera un incentivo adicional a la contratación de jóvenes sin empleo.

No obstante, este tipo de incentivos, no suele ser suficiente para equiparar el costo laboral con la productividad de los menos experimentados. Por ello, en estos casos es necesario establecer la obligatoriedad de contratar un cierto número de aprendices de acuerdo al tamaño y el tipo de actividad que realice cada entidad, tal como sucede en Brasil, Colombia y Costa Rica<sup>10</sup>. Por otro lado, también es preciso establecer una cantidad máxima de contratos de aprendizaje, de manera de evitar el desplazamiento de trabajadores de planta permanente por aprendices en calidad de “mano de obra barata”.

En conclusión, mediante el establecimiento de una cota obligatoria para las empresas grandes y medianas de un aprendiz por cada veinte empleados registrados (el 5% del personal en planta permanente), se generarían 222 mil nuevos puestos de trabajo. Con el debido apoyo estatal (en términos de contribuciones patronales reducidas y una mejora en la regulación y calidad de la formación profesional argentina) lograría reducir el desempleo juvenil, y permitir a una generación contar con mejores condiciones laborales en el futuro.

<sup>10</sup> Un análisis al detalle de las experiencias de los tres países puede encontrarse en el Capítulo 7 de este libro.

### 8.7.3 Costos laborales en contratación de aprendices

En Argentina, los aportes que deben realizar los trabajadores a seguridad social equivalen al 17% del salario bruto, en tanto en Brasil rondan el 8% y el 11%. A pesar de ello, la suma total de contribuciones patronales y aportes del trabajador es mayor que en Brasil, ya que en el país vecino la empresa debe realizar contribuciones laborales equivalentes al 36,8% del salario bruto pagado a sus empleados, mientras que el equivalente en Argentina varía entre 23 y 27%. Los porcentajes de las contribuciones a cada categoría de Brasil se pueden observar en el Cuadro 8.5.

**Cuadro 8.5: Contribuciones patronales en Brasil**

| Contribución Patronal (BRA):       | Porcentaje sobre el salario bruto |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| Patronal a previsión social (INSS) | 20,00%                            |
| Por riesgo de trabajo (GILART)     | 3,00%                             |
| FNDE - Educación                   | 2,50%                             |
| Sistema S                          | 3,30%                             |
| FGTS                               | 8,00%                             |
| <b>Total</b>                       | <b>36,80%</b>                     |

Fuente: IIE sobre la base de Souza (2012).

Las contribuciones al Sistema “S” incluyen tanto las destinadas a costear los Servicios Nacionales de Aprendizaje como los Servicios Sociales y el INCRA. Por otro lado, la contribución por riesgos de trabajo varía entre un uno por ciento (1%) y un dos por ciento (2%), de acuerdo a la actividad desarrollada<sup>11</sup>.

Por otro lado, los aportes que debe realizar el trabajador en Brasil son solo para jubilaciones y se realizan al Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). El porcentaje de aporte sobre el salario bruto varía entre un 8% y un 11% dependiendo del salario del contribuyente (ver Cuadro 8.6). Adicionalmente el trabajador deberá realizar la contribución sindical en caso que no esté sindicalizado y el resto de las contribuciones (confederativa, asistencial y mensualidad sindical) en caso de que sí esté afiliado al sindicato de su actividad económica. La primera equivale a un día de trabajo por año, mientras que las siguientes se establecen en las convenciones colectivas.

**Cuadro 8.6: Contribuciones al INSS según salario en Brasil**

| Salario de Contribución          | Alícuotas |
|----------------------------------|-----------|
| Hasta R\$1.399,12                | 8%        |
| De R\$1.399,13 hasta R\$2.331,88 | 9%        |
| De R\$2.331,89 hasta R\$4.663,75 | 11%       |

El valor máximo de aporte al INSS por parte del trabajador es de R\$513,01

Fuente: IIE sobre la base de Instituto Nacional do Seguro Social.

<sup>11</sup> Algunas de las empresas que tributan bajo el régimen tributario Simples Nacional, es decir Micro Empresas (ME) y Empresas de Pequeño Porte (EPP), solo realizan el aporte al Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS) a cuenta del trabajador, mientras que el resto de las contribuciones no se realizan según la nómina salarial sino que se agregan junto a los otros tributos pagados dentro del “Simples”. Otro grupo de estas empresas aportan, adicionalmente, a Riesgos de Accidente de Trabajo entre 1% y 3% dependiendo de la actividad, y al Instituto Nacional de Seguro Social (20%), mientras que no realizan los aportes destinados al Sistema S ni las contribuciones Salario-Educación.



En Argentina, los patrones deben realizar un grupo de contribuciones en base al salario bruto de los trabajadores con el objetivo de financiar las obras sociales, jubilaciones, asignaciones familiares, riesgo de trabajo, y el Fondo Nacional de Empleo. Las contribuciones patronales varían entre un 23% y un 27% del salario bruto de acuerdo a la actividad que realizan las empresas, y el porcentaje que se aporta para cada ítem se presenta en el Cuadro 8.7.

**Cuadro 8.7: Contribuciones patronales en Argentina**

| Contribución Patronal (ARG): | Porcentaje para servicios y comercio | Porcentaje para los demás empleadores |
|------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Jubilación                   | 12,71%                               | 10,17%                                |
| Obra Social                  | 6,00%                                | 6,00%                                 |
| INSSJP                       | 1,62%                                | 1,50%                                 |
| Asignaciones familiares      | 5,56%                                | 4,44%                                 |
| Fondo Nacional de Empleo     | 1,11%                                | 0,89%                                 |
| <b>Total</b>                 | <b>27,00%</b>                        | <b>23,00%</b>                         |

Fuente: IIE sobre la base del Decreto N° 814/01.

Según el Decreto N° 814 de 2001, las contribuciones patronales que realiza el empleador difieren según la actividad que estos realizan: 21% total para los empleadores cuya actividad principal sea la locación y prestación de servicios, con excepción de las Asociaciones Sindicales de Trabajadores, Obras Sociales, Agentes del Sistema Nacional de Seguro de Salud y las pymes (ventas anuales inferiores a \$48.000.000). Para el resto de los empleadores (incluyendo entidades con participación estatal, bancos y entidades financieras nacionales y todo otro organismo nacional, provincial o municipal que venda bienes o preste servicios), las contribuciones patronales son del 17%. Sumando a esos 21% y 17% el aporte a la obra social (6%), el aporte total de los empleadores de cada categoría es de 27% y 23%, respectivamente. Se estima que aproximadamente el 70% de los empleadores contribuyen a la seguridad social con la alícuota reducida del 23%.

A los trabajadores también se les descuenta un porcentaje de su sueldo con el mismo fin. Sus aportes ascienden a 17%. El porcentaje sobre el sueldo bruto que se aporta a la jubilación y obra social por cada ítem está presentado en el Cuadro 8.8. Adicionalmente, los empleados realizan aportes a los gremios. En el caso del comercio, el aporte a la Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios es del 0,5% sobre el salario bruto, mientras que la contribución a la Asociación Gremial de Empleados de Comercio es del 2% sobre el salario bruto.

**Cuadro 8.8: Aportes de los empleados en Argentina**

| Aportes (ARG) | Porcentaje sobre el salario bruto |
|---------------|-----------------------------------|
| Jubilación    | 11,00%                            |
| INSSJP        | 3,00%                             |
| Obra Social   | 2,55%                             |
| ANSSAL        | 0,45%                             |
| <b>Total</b>  | <b>17,00%</b>                     |

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Economía.

Las contribuciones patronales sobre el sueldo bruto son mayores para las empresas radicadas en Brasil que para las empresas radicadas en Argentina. Sucede lo opuesto para los aportes



que debe realizar el trabajador, en este caso, a los trabajadores argentinos se le descuenta un 17% del sueldo bruto, mientras que a los trabajadores brasileños solo un 11% e incluso en algunos casos un 8%.

Sumando los aportes a las contribuciones, como muestra el Cuadro 8.9, las cargas sociales representan en Argentina entre un 40% y un 44% sobre el sueldo bruto dependiendo del tipo de actividad que realiza la empresa, mientras que para Brasil representa desde un 44,8% a un 47,8%. En términos generales, los costos laborales son mayores en Brasil que en Argentina, incluso considerando los aportes de los trabajadores.

**Cuadro 8.9: Contribuciones patronales y aportes del empleado. Comparación Argentina Brasil**

|                 | Contribuciones Patronales | Aportes del empleado | Total      |
|-----------------|---------------------------|----------------------|------------|
| Total Brasil    | 36,80%                    | 8/11%                | 44,8/47,8% |
| Total Argentina | 23/27%                    | 17%                  | 40/44%     |

Fuente: IIE sobre la base de MECON y Souza (2012).

Las empresas de Brasil de más de R\$3.600.000 de facturación bruta anual están obligadas a contratar aprendices en una cantidad mínima de un 5% y máxima de un 15% sobre el personal que requiere formación profesional y a pagarles como mínimo el salario mínimo por hora. Si el aprendiz ha finalizado la educación formal, puede celebrar el contrato por horas diarias (contando tanto horas teóricas como prácticas). La contratación de aprendices tiene algunos beneficios contables y administrativos para el empleador: la disminución de las contribuciones sobre el FGTS que en lugar de ser de un 8%, para los aprendices es de 2%; no se produce incremento en la contribución a previsión social para las empresas registradas en el Simple Nacional (ME y EPP no obligadas a la contratación de aprendices); dispensa a las empresas de Aviso Previo remunerado y están exentas de la multa rescisoria. En ese caso, el costo del aprendiz por mes será de R\$1.273,41, como detalla el Cuadro 8.10.

**Cuadro 8.10: Costo laboral mínimo de la contratación de un aprendiz que ha finalizado la educación formal en Brasil**

| Ítems a pagar                      | Total en reales   | Total en dólares |
|------------------------------------|-------------------|------------------|
| Salario Mínimo                     | R\$788,00         | US\$299,16       |
| Contribuciones patronales          |                   |                  |
| Patronal a previsión social (INSS) | R\$157,60         | US\$59,83        |
| Por riesgo de trabajo (GILART)     | R\$23,64          | US\$8,97         |
| FNDE - Educación                   | R\$19,70          | US\$7,48         |
| Sistema S                          | R\$26,00          | US\$9,87         |
| FGTS (2%)                          | R\$15,76          | US\$5,98         |
| Total contribuciones patronales    | R\$242,70         | US\$92,14        |
| <b>Total</b>                       | <b>R\$1.030,7</b> | <b>US\$391,3</b> |

Fuente: IIE.

La empresa no realizará desembolsos adicionales para pagar los cursos teóricos de cada aprendiz, ya que aportan un 1% sobre el salario bruto de todos los trabajadores para el financiamiento de los Servicios Nacionales de Aprendizaje que serán una de las instituciones capaces de brindar cursos de formación profesional. Por otra parte, el salario neto del aprendiz será igual a R\$725, ya que se le descuentan R\$63 (8% del sueldo bruto) en concepto de apor-

tes al INSS. Se tiene entonces, entre contribuciones patronales y aportes de los trabajadores, un costo total adicional al salario bruto de R\$305,7 por aprendiz contratado.

Actualmente, existe la forma de contrato de trabajo de aprendizaje en Argentina, pero no requiere el pago del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM). Suponiendo dicho salario como mínimo, el establecimiento obligatorio de un cierto número de aprendices, y que se tuviesen que pagar todas las contribuciones patronales (en realidad, de acuerdo al caso específico, podrían existir exenciones), los costos de contratación totales para la empresa, de un aprendiz en Argentina por ocho horas diarias, presentados en el Cuadro 8.11, serían de \$5.800 por mes.

**Cuadro 8.11: Costo laboral de la contratación de un aprendiz en Argentina - 2014**

| Ítems a pagar                   | Total en pesos servicios | Total en pesos otros | Total Dólares servicios | Total Dólares otros |
|---------------------------------|--------------------------|----------------------|-------------------------|---------------------|
| Salario Mínimo                  | \$ 4.716,00              | \$ 4.716,00          | USD 580,87              | USD 580,87          |
| Contribuciones patronales       |                          |                      |                         |                     |
| Jubilación                      | \$ 599,40                | \$ 479,62            | USD 73,83               | USD 59,07           |
| Obra Social                     | \$ 282,96                | \$ 282,96            | USD 34,85               | USD 34,85           |
| INSSJP                          | \$ 76,40                 | \$ 70,74             | USD 9,41                | USD 8,71            |
| Asignaciones familiares         | \$ 262,21                | \$ 209,39            | USD 32,30               | USD 25,79           |
| Fondo Nacional de Empleo        | \$ 52,35                 | \$ 41,97             | USD 6,45                | USD 5,17            |
| Total contribuciones patronales | \$ 1.273,32              | \$ 1.084,68          | USD 156,84              | USD 133,60          |
| <b>Total</b>                    | <b>\$ 5.989,32</b>       | <b>\$ 5.800,68</b>   | <b>USD 737,71</b>       | <b>USD 714,47</b>   |

Fuente: IIE.

El salario neto del aprendiz sería igual a \$3.914, ya que se le descuentan \$702 (17% del sueldo bruto) en concepto de aportes del trabajador a Obras Social, Jubilación y aportes al INSSJP. En este caso las contribuciones patronales y los aportes de los trabajadores sumarían un costo total, adicional al salario bruto, de \$1.786 por aprendiz contratado.

#### 8.7.4 Propuesta de políticas públicas a nivel nacional<sup>12</sup>

Es evidente que en los últimos tiempos no se está generando suficiente demanda de empleo para toda la población oferente, y esta situación es aún peor en el caso de los jóvenes. Es por este motivo que se recomienda implementar un programa nacional que permita brindar a los jóvenes una primera experiencia laboral que les genere una mayor capacidad de empleabilidad.

El análisis de los programas en Argentina revela que no existe a nivel nacional un programa que tenga el incentivo de inserción laboral para los jóvenes desempleados del estilo del PPP de la provincia de Córdoba y que además genere el compromiso del sector privado en la ayuda para lograr una solución conjunta.

<sup>12</sup> El detalle de la propuesta, incluyendo un instructivo pormenorizado, se encuentran disponibles en el informe final del "Estudio para el análisis de políticas de desarrollo del empleo y la capacitación en Argentina y el resto del Mundo", elaborado por el IIE en 2015.

El análisis del funcionamiento de las leyes de aprendizaje en otros países latinoamericanos (Brasil, Colombia y Costa Rica<sup>13</sup>, abordados en el Capítulo 7 de este libro) permite observar que Argentina se encuentra retrasada tanto en la concentración de las instituciones de formación profesional y el financiamiento de las mismas, como en la ley de contrato de trabajo de aprendizaje.

En este sentido se sugiere un cambio en las leyes de trabajo y en el sistema de formación profesional de Argentina. Si bien el proceso para unificar la formación profesional e incrementar su nivel de calidad puede llevar muchos años, es necesario realizarlo, ya que generará un aumento en la calidad de vida de los jóvenes y posteriormente en su vida adulta. Como todo cambio, no es fácil de implementar, pero la evidencia de la decadencia del empleo juvenil obliga a tomar medidas para generar oportunidades a esos jóvenes.

Los puntos que se propone modificar de la ley son:

- Edad mínima de los beneficiarios: 16 años, ya que la legislación argentina considera menores e incapaces de celebrar un contrato de trabajo a los jóvenes de 15 años o menos.
- Edad máxima de los beneficiarios: 24 años. Una vez cumplidos 25 el joven no podrá ser beneficiario.
- Duración del contrato: en lugar del mínimo de 3 meses y máximo de 12 meses que rige en la actualidad, se propone una duración de entre 6 y 24 meses, con el objetivo de que el aprendiz pueda adquirir experiencia laboral y capacidades relevantes.
- Salario: obligatoriedad de pagar el SMVM por hora como mínimo.
- Obligatoriedad de contratación: para las empresas de más de 50 empleados, una cota mínima de contratación variable de acuerdo a la cantidad de empleados. Para empresas más pequeñas, la contratación sería no obligatoria. En todos los casos se establecería un límite máximo. Se proponen los límites presentados en el Cuadro 8.12. Adicionalmente, es requisito que la contratación de aprendices no se vea acompañada de la reducción de la planta de personal permanente.

**Cuadro 8.12: Límite mínimo y máximo para la contratación de aprendices según tramos de empleo**

|                      | Cota Mínima    | Cota Máxima     |
|----------------------|----------------|-----------------|
| 1 a 5 empleados      | -              | 1 aprendiz      |
| 1 a 10 empleados     | -              | 2 aprendices    |
| 11 a 25 empleados    | -              | 3 aprendices    |
| 26 a 50 empleados    | -              | 10% del plantel |
| 50 a 200 empleados   | 5% del plantel | 10% del plantel |
| Más de 200 empleados | 5% del plantel | 5% del plantel  |

Nota: Los tramos de empleo se refieren a la cantidad de personal registrado que tienen cada empresa del sector privado.

Fuente: IIE.

- Modalidades: dos tipos de contrato dependiendo de la condición de asistencia a establecimientos educativos de los jóvenes interesados.

<sup>13</sup> A diferencia de Brasil, en donde el ente que controla y regula las instituciones de formación profesional es un ente autónomo de derecho privado, en Colombia y Costa Rica es un ente público.

- Para los jóvenes que al momento de celebrar el contrato estén asistiendo a instituciones de educación secundaria o superior: generación de incentivos para la finalización de estos estudios, impedir que se generen impedimentos para ello, a través de contratos de 4 horas diarias o 20 semanales.
- Para los jóvenes que no asisten a establecimientos educativos: jornada laboral de 8 horas diarias por 5 días a la semana.
- Obligaciones del Estado y de las empresas: la empresa queda a cargo del pago del salario a los aprendices, obteniendo una reducción de las contribuciones patronales igual al 100% (el Estado debe compensar la reducción, es decir, hacerse cargo de las contribuciones). Esta reducción no podrá afectar el financiamiento de la seguridad social, ni los derechos conferidos a los aprendices por los regímenes de la seguridad social.
- Personas con discapacidades: aumentar el límite máximo de edad para contratar aprendices bajo esta modalidad. Sin embargo, no estará permitido para ningún trabajador contratado bajo esta modalidad celebrar por segunda vez un contrato de este tipo.

El organismo encargado de llevar a cabo el proceso de control y cumplimiento de las cotas por parte de las empresas será el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En cuanto a la formación profesional, la misma no será exigible hasta tanto no se cuente con una red unificada y de calidad, en la que las empresas confíen la formación de sus aprendices. Sin embargo, si esta así lo desea, podrá matricular al joven en un curso de formación profesional y podrá requerir al Estado la financiación del mismo en caso de no ser gratuito.

En base a la propuesta, desarrollada en detalle en el informe final del “Estudio para el análisis de políticas de desarrollo del empleo y la capacitación en Argentina y el resto del Mundo”, elaborado por el IIE en 2015, a continuación se presenta la cantidad potencial de puestos o vacantes para aprendices (Cuadro 8.13).

**Cuadro 8.13: Cantidad potencial de aprendices en Argentina según tramos de empleo de las empresas. 2013**

| Tramos de empleo | Cantidad de empleados 2013 | Cota Mínima | Cota Máxima | Cota Mínima | Cota Máxima |
|------------------|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Más de 200       | 2.273.165                  | 5%          | 5%          | 113.658     | 113.658     |
| de 50 a 200      | 1.354.703                  | 5%          | 10%         | 67.735      | 135.470     |
| de 10 a 49       | 1.430.993                  |             | 10%         |             | 143.099     |
| hasta 9          | 1.338.279                  |             | 20%         |             | 267.656     |
|                  |                            |             |             | 181.393     | 659.884     |

Fuente: IIE sobre la base de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.

En base a la información sobre la cantidad de empleo registrado según la cantidad de empleados que tienen las empresas en Argentina, se puede obtener la cantidad potencial de puestos vacantes. Si solamente ofrecen puestos las empresas obligadas a hacerlo, y lo hacen en su cota mínima, la cantidad de aprendices contratados sería de 181.393, mientras que si todas las empresas, tanto las que deben como las que no, deciden contratar aprendices a su cota máxima, los puestos generados serían 659.884.

Por otro lado, existe también la posibilidad de exigir a las empresas a contratar aprendices de acuerdo al tamaño según nivel de facturación, el Cuadro 8.14 presenta la cantidad mínima y máxima de vacantes que se podrían generar mediante esta clasificación.

**Cuadro 8.14: Cantidad potencial de aprendices en Argentina según el tamaño de las empresas. 2013**

| Tamaño según nivel de facturación | Cantidad de empleados 2013 | Cota Mínima | Cota Máxima | Cota Mínima | Cota Máxima |
|-----------------------------------|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Grandes                           | 3.144.760                  | 5%          | 5%          | 157.238     | 157.238     |
| Medianas                          | 1.295.523                  | 5%          | 10%         | 64.776      | 129.552     |
| Pequeñas                          | 1.223.060                  |             | 10%         |             | 122.306     |
| Micro                             | 733.797                    |             | 20%         |             | 146.759     |
|                                   |                            |             |             | 222.014     | 555.856     |

Fuente: IIE sobre la base de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.

Como se puede observar, según esta última clasificación, la amplitud entre el mínimo y el máximo es menor. Es decir, con el límite mínimo de contratación se pueden generar más vacantes que antes, mientras que con el límite máximo se pueden generar menos. Adicionalmente, el Cuadro 8.15 indica que el 72% de los potenciales jóvenes beneficiarios no asiste a establecimiento educativo alguno. Esto nos permitiría pensar que el 72% de los contratos aproximadamente serán por 8 horas semanales y se les pagará como mínimo un Salario Mínimo Vital y Móvil.

**Cuadro 8.15: Condición de asistencia escolar de los jóvenes desempleados en Argentina. Cuarto trimestre de 2014**

|                                       | Cantidad | Porcentaje |
|---------------------------------------|----------|------------|
| Desempleados de 16 a 24               | 323.208  | 7,7%*      |
| Asiste a establecimiento educativo    | 88.871   | 27,5%**    |
| No asiste a establecimiento educativo | 234.337  | 72,5%**    |

Nota: \*Porcentaje sobre la cantidad total de jóvenes entre 16 y 24 años.

\*\*Porcentaje sobre total de jóvenes entre 16 y 24 años que se encuentran desempleados.

De los jóvenes que asiste a un establecimiento educativo, el 37% asiste a escuela secundaria mientras que el resto asiste a establecimientos de educación superior. Por otro lado, de los que no asisten a establecimientos educativos, el 56% tiene como mínimo el nivel secundario aprobado, mientras que el 9% no tiene el primario completo.

Fuente: IIE sobre la base de EPH-INDEC.

El restante 28% asiste a un establecimiento educativo, sea en una institución de educación secundaria o superior, por lo que estas personas celebrarían el contrato según la modalidad que corresponde a esa categoría (4 horas diarias o 20 semanales), recibiendo medio Salario Mínimo Vital y Móvil.

En base a la cantidad potencial de puestos de aprendices presentada en el Cuadro 8.13, y en la información presentada en el cuadro anterior, se puede obtener una estimación de los gastos en contribuciones que tendría el Estado.

**Cuadro 8.16: Costos de contribuciones patronales a cargo del Estado Nacional. Año 2015. En pesos**

| Costos laborales                    |               |
|-------------------------------------|---------------|
| Salario mínimo                      | 4.716         |
| Medio SMVM                          | 2.358         |
| Promedio SMVM*                      | 4.056         |
| Contribución Patronal Mensual Min** | 169.208.227   |
| Contribución Patronal Mensual Max   | 615.555.857   |
| Contribución Patronal Anual Min     | 2.199.706.952 |
| Contribución Patronal Anual Max     | 8.002.226.143 |

Nota: \*El "Promedio SMVM" se calcula como un promedio entre los salarios pagados según la Modalidad 1 y los salarios pagados según la Modalidad 2 teniendo en cuenta la cantidad de aprendices que podrían celebrar cada tipo de contrato.

\*\*Las contribuciones patronales mínimas y máximas mensuales se calculan sobre el "Promedio SMVM" multiplicado por la cantidad potencial mínima de aprendices y la máxima. Mientras que la contribución anual es igual a la mensual por trece.

Fuente: IIE.

Según la información presentada en el Cuadro 8.16, si se establece en la ley de contrato de aprendizaje que el Estado debe aportar las contribuciones patronales a cargo de la empresa, le generaría un costo anual aproximado de como mínimo 2.200 millones de pesos y como máximo de 8.000 millones. Esto equivale a como mínimo un 0,6% y como máximo un 2,3% adicional al presupuesto asignado, en el año 2014, al Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social.

Adicionalmente, las empresas tendrían un costo adicional de entre 1,6% y 4% sobre la masa salarial actual. Mediante la clasificación de las empresas según tamaño, la obligatoriedad de contratación de las grandes y medianas y la posibilidad de que las micro y pequeñas contraten voluntariamente aprendices se generarían como mínimo 222.014 puestos de aprendices (solo las grandes y medianas empresas) y como máximo 555.856 (incluyendo todas las empresas contratando hasta la cota máxima). El costo de contratar la cota mínima es de \$11,7 millones. Teniendo en cuenta que las grandes y medianas empresas pagaron \$685,566 millones en total el año 2013 en concepto de sueldos más contribuciones, el costo de contratar la cota mínima de aprendices (solo aplicable a grandes y medianas empresas) equivale a un 1,7% adicional al costo salarial total de las empresas.

Si se contrata la cota máxima de aprendices, es decir, también contratan las pymes, la cantidad potencial de vacantes asciende a 555.856. Esto genera un costo total de \$29,3 millones a todas las empresas argentinas. Sabiendo que en el año 2013 las empresas, tanto grandes y medianas como las micro y pequeñas, realizaron gastos en concepto de sueldos más contribuciones que ascendieron a \$853,5 millones, el costo de la contratación de aprendices asciende a un 3,4% de la masa salarial total pagada por todas las empresas argentinas.

Si la clasificación de las empresas se realiza por tramos de empleo en lugar de clasificarlas según el tamaño de las mismas, la cota mínima y máxima de aprendices así como los salarios totales pagados por el grupo de empresas obligadas y el grupo de empresas que pueden contratar voluntariamente varía. En este caso, el costo de contratar la cota mínima de aprendices es de 1,6% (calculado sobre el costo salarial de las empresas de 50 empleados o más, es decir, las empresas que están obligadas a contratar una cota mínima) mientras que el costo de la cota máxima asciende a 4,1% de la masa salarial pagada por todas las empresas en Argentina.

#### **Recuadro 8.4: Proyectos de ley de contrato de aprendizaje en Argentina**

En abril de 2014, los diputados Juan Schiaretti, Carlos Alberto Caserio y Blanca Araceli Rossi presentaron un proyecto de ley para modificar la actual legislación sobre el contrato de aprendizaje. Se caracteriza por estar dirigido a jóvenes de entre 16 y 30 años, de una duración de 3 a 18 meses, y ser interrumpible por cualquiera de las partes. Establece una serie de cotas mínimas y máximas, e incentivos.

Asimismo, existe otro proyecto de ley presentado en noviembre de 2013 por el diputado Alberto Asseff, similar al modelo colombiano, caracterizado por estar dirigido a jóvenes desempleados de 16 a 24 años y una duración de 3 a 24 meses.

Ninguno de los dos proyectos intenta regular el aprendizaje teórico correspondiente al programa de aprendizaje que debe desarrollar el aprendiz para su formación integral. A su vez, ambos proyectos de ley proponen un apoyo mensual de carácter no remunerativo, es decir, eliminarían la actual disposición de la ley de contrato de trabajo de aprendizaje que establece la obligatoriedad del registro de los aprendices en el régimen de seguridad social.

#### **8.7.5 Propuesta de política pública a nivel provincial. Provincia de Córdoba**

En la provincia de Córdoba actualmente existen más de 72 mil jóvenes entre 16 y 25 años que se encuentran desocupados, independientemente de su nivel educativo. Esto representa una tasa de desempleo juvenil asciende 26,5% solo en los hogares urbanos de la provincia, es decir que 1 de cada 4 jóvenes que quieren trabajar no encuentra la posibilidad de hacerlo. A esto debe agregarse la cantidad de jóvenes que buscan empleo en los sectores rurales de la provincia.

Para enfrentar este tipo de problemas (desocupación juvenil), así como otros relacionados a la exclusión social de los jóvenes, considerando tanto el área laboral como la situación educativa y la condición de asistencia escolar de los jóvenes cordobeses, el gobierno de la provincia de Córdoba ha llevado a cabo una serie de políticas para aliviar esta carga.

A través de la Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional de la provincia de Córdoba, el gobierno cuenta actualmente con programas como Confiamos en Vos, el Programa Primer Paso (PPP), Programa Becas Académicas y Formación Profesional (ver Cuadro 8.3). Teniendo en cuenta que en la provincia no se puede establecer o modificar una ley laboral ya que es competencia del gobierno nacional, la aplicación de una ley de aprendizaje únicamente en la provincia se vuelve más remota. Sin embargo, se pueden lograr objetivos similares aprovechando los instrumentos existentes en la provincia.

El PPP es el único que ofrece solo inserción laboral en Córdoba, generando 15.000 beneficiarios por año tanto en modalidad de Acciones de Entrenamiento como en Contrato por Tiempo Indeterminado, brindando un beneficio monetario de \$2.500 (2015). Con el objetivo de incrementar por un lado la cantidad de beneficiarios de este programa y por otro la calidad de la inserción laboral, determinada por el tipo de empresas a las que ingresan, se propone una serie de modificaciones al programa original.

En primer lugar, que las empresas grandes y medianas de toda la provincia de Córdoba estén obligadas a incorporar jóvenes a través del programa, recibiendo los jóvenes un beneficio de \$2.500 mensuales a cargo del estado provincial. Con una cota obligatoria de solo el 2% sobre el total del personal contratado por tiempo indeterminado de las empresas grandes y medianas se generaría una oportunidad de mejor inserción laboral más de 6 mil jóvenes (ver Cuadro 8.17) cifra similar a la mitad de la cantidad de becas que actualmente se otorga.

Por otro lado, la incorporación de beneficiarios por parte de las microempresas y las empresas pequeñas es voluntaria aunque no podrán contratar más del 10% de su planta contratada por tiempo indeterminado en caso de tener más de 11 empleados, mientras que las que cuentan con hasta 10 trabajadores podrán incorporar voluntariamente un joven. En este caso será necesario establecer un cupo total de beneficiarios asignados a estas empresas, por ejemplo la misma cantidad de becas que se otorgan actualmente: 15.000, las cuales se distribuirán de acuerdo a indicadores específicos de desempeño de mercado laboral y carencia de empresas grandes y medianas.

**Cuadro 8.17: Cantidad potencial de beneficiarios del PPP en modalidad Acciones de Entrenamiento en Córdoba según tamaño de las empresas. 2013**

| Tramos de empleo | Cantidad de empleados 2013 | Cota Obligatoria | Cota Máxima | Cota Obligatoria | Cota Máxima |
|------------------|----------------------------|------------------|-------------|------------------|-------------|
| Grandes          | 223.884                    | 2%               | -           | 4.478            | -           |
| Medianas         | 84.138                     | 2%               | -           | 1.683            | -           |
| Pequeñas         | 85.421                     | -                | 10%         | -                | 8.542       |
| Micro            | 59.179                     | -                | 10%         | -                | 5.918       |
|                  |                            |                  |             | 6.160            | 14.460      |

Fuente: IIE sobre la base de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que la mayoría de las empresas que aceptan jóvenes pertenecientes al PPP actualmente son pymes, las cuales se ven beneficiadas al contar con una mayor cantidad de personas trabajando gracias a la ayuda del gobierno. Adicionalmente, las empresas grandes y medianas no se encuentran dispersas en toda la provincia, sino que se concentran principalmente en capital y algunas otras localidades.

Es decir, la obligatoriedad de incorporación de jóvenes a las grandes y medianas empresas, adicional a la contratación voluntaria por parte de las micro y pequeñas empresas, generaría aproximadamente un 50% de beneficiarios adicionales, según el Cuadro 8.17. A su vez, suscitara una mayor concentración de becarios en las localidades que cuentan con grandes y medianas empresas.

Por este motivo, se deben llevar a cabo políticas de asignación de las empresas pequeñas y microempresas beneficiarias de la asignación de becarios para evitar sobre todo la concentración en la capital y permitir una mayor generación de empleo en los departamentos menos favorecidos tanto en términos de desempleo como en la carencia de grandes y medianas empresas.

Se plantea también la posibilidad, inexistente en el programa anterior, que aquel joven beneficiario del programa en la modalidad Acciones de Entrenamiento pueda ser contratado nuevamente dentro del programa, por la misma empresa y en el año consecutivo, por la modalidad Contrato de trabajo por Tiempo Indeterminado (CTI). En este último caso, a diferencia del PPP original, el beneficio asignado a los contratos por tiempo indeterminado celebrados dentro del marco del programa no será igual al beneficio de la modalidad Acciones de Entrenamiento (\$2.500), sino que será equivalente a la contribución patronal que le correspondería pagar a las empresas de acuerdo al salario estipulado por el contratante, el cual no podrá ser menor al salario mínimo.



## 8.8 Consideraciones finales

A lo largo del capítulo se ha mostrado que existe un serio problema en relación a la inserción social (educativa y laboral), de los jóvenes. Por un lado la tasa de desempleo de los jóvenes es tres veces la de los adultos de 25 años o más y lo mismo sucede con la tasa de informalidad. Incorporando la situación educativa de los jóvenes surge un segundo problema, los jóvenes que no estudian y no trabajan, comúnmente denominados Ni-Ni. Si bien este grupo de personas es muy heterogéneo, no deja de ser un problema contar con 17% de jóvenes que por alguna razón no pueden o no quieren insertarse en la sociedad.

Con una alta tasa de desempleo juvenil en Argentina, sumado a una creciente proporción de jóvenes que no estudian y tampoco trabajan, surge la necesidad de llevar a cabo políticas sociales que fomenten la inserción de ellos en la sociedad. Si bien el gobierno Nacional y los gobiernos provinciales y municipales han llevado a cabo diversos planes de inserción social para los jóvenes abarcando distintas edades y con objetivos específicos, el problema sigue teniendo grandes dimensiones y con tendencias desalentadoras.

En este sentido, y habiendo realizado un estudio sobre diversos programas y planes de capacitación, formación profesional e inserción laboral en otros países latinoamericanos, se ha recomendado realizar ciertas modificaciones en la ley que regula el contrato de trabajo de aprendizaje con el objetivo de generar una mayor inserción laboral de los jóvenes. Al mismo tiempo se propone el apoyo del gobierno mediante el pago de las contribuciones patronales a cargo de las empresas, de manera de generar un incentivo a la contratación de jóvenes por sobre los adultos, generando una nivelación de estos dos grupos en el mercado laboral tanto a la hora de reducir el desempleo como para aumentar la formalidad en la contratación de los jóvenes.



## Anexo 8: La Asignación Universal por Hijo: de decreto a ley

Según datos publicados por la Pontificia Universidad Católica Argentina (Barómetro de la Deuda Social de la Infancia), hacia 2010, alrededor del 60,6% de niños de entre 0 y 17 años de edad padecía de pobreza multidimensional. Este indicador abarca múltiples dimensiones tales como el derecho a la alimentación, al saneamiento, a la vivienda digna, a la atención de la salud, a la estimulación temprana, a la educación y a la información. Mientras tanto, la tasa de pobreza económica -indicador que considera solo los ingresos totales para su medición- ascendía a 43,6%, y la tasa de indigencia económica era de alrededor de 11,8%. A estas cifras alarmantes se le sumaba un contexto en el que varios países latinoamericanos comenzaban a implementar políticas activas y pasivas - asistencialistas y/o de inclusión social - cuyo denominador común ha sido la fuerte expansión de los recursos estatales destinados a programas de transferencia condicionadas<sup>1</sup> focalizadas en sectores más vulnerables.

En Argentina, el 30 de octubre de 2009, mediante el Decreto N° 1.602 e impulsado por la situación imperante en aquel momento, entra en vigencia la Asignación Universal por Hijo (AUH) para Protección Social, ampliación del régimen de Asignaciones Familiares<sup>2</sup>. Es una política de prestación no contributiva similar a la que reciben los hijos de trabajadores formales destinada a prestar ayuda a los hogares con hijos menores de 18 años (y hasta 5 hijos) o discapacitados de las personas que: no están empleadas; trabajan en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil; trabajadores inscriptos en los planes “Argentina Trabaja / Manos a la Obra” o “Programa de Trabajo Autogestionado”, “Jóvenes con Más y mejor Trabajo”, “Programa Promover la Igualdad de Oportunidades”, “Programa de Inserción Laboral”; trabajadores inscriptos en el Régimen de Monotributistas Sociales; trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico; trabajadores de temporada en relación de dependencia que se encuentren con reserva de puesto de trabajo a mes completo y que no perciben ninguna suma de dinero durante ese periodo, y a aquellas personas que se encuentren privados de su libertad.

### A8.1 Impacto de la AUH en los sectores más vulnerables

Observando los datos de UCA, en el año 2014 se deja entrever el grado de éxito del programa en el bienestar social. Durante dicho año, la tasa de pobreza multidimensional juvenil ascendía a 57,4% con una caída de 3,2 puntos porcentuales desde la implementación de la AUH. Las tasas de pobreza e indigencia económica adolescente se han reducido en 3,2 y 2,3 puntos porcentuales respectivamente. A pesar de este avance, los esfuerzos presupuestarios destinados a erradicar este mal social no han dado los frutos esperados.

La AUH, junto con la Asignación Universal por Embarazo, tienen un peso relativamente importante en el Producto Bruto Interno del país, representando el 0,51% del mismo (en 2010 era de 0,35% del PIB). Por otro lado, la totalidad de las prestaciones sociales representan un 1,2% del PIB y cubren a 3.642.000 beneficiarios cuando en 2010 era de 3.303.914 según datos oficiales, lo que podría ser el reflejo de un mayor esfuerzo en universalizar y ampliar la pobla-

---

<sup>1</sup> Consiste en programas de asistencia social cuyo objetivo es la reducción de los niveles de pobreza y caracterizada por estar condicionada a las acciones de los receptores.

<sup>2</sup> Suma fija que ANSES paga al trabajador en relación de dependencia de empresas privadas y del Sector Público Nacional.

ción beneficiaria. Por tal motivo, resulta imprescindible indagar acerca de la efectividad de dicho plan.

La AUH no solo ha tenido como objetivo la reducción en los niveles de pobreza y de indigencia, sino también el aumento de la escolarización de los niños y su cuidado sanitario al tratarse de un Programa de Transferencia Monetaria Condicionada. La transferencia, en este caso, está condicionada a la presentación de los documentos que acrediten la escolarización y cuidados de salud de los niños. En base a datos extraídos de la EPH, el primer decil de ingreso (principal beneficiario de la AUH) muestra un óptimo avance en la asistencia escolar en el tramo etario de 3 a 5 años de edad luego de la implementación del programa. Si se fijan dos periodos, pre-implementación (2006-2010) y pos-implementación (2010-2014), se observa que la asistencia escolar de los más pequeños pasó de 56% a 62% en el primer caso - con un aumento de solo seis puntos porcentuales en cinco años -, mientras que en el periodo pos implementación hubo un exitoso incremento de 16 puntos porcentuales de los niños en edad de asistir al nivel inicial (de 62% a 78%). Cabe aclarar que estos logros en asistencia escolar no necesariamente son consecuencia y logros directos de la AUH, existiendo múltiples factores y políticas tanto educativas como sociales que pudieron haber llegado a incidir en dicha variable. El porcentaje de chicos que asisten a establecimientos educativos entre 6 y 18 años permaneció estable en los últimos cuatro años.

## **A8.2 La AUH como política asistencial y no de promoción social**

El beneficio que otorga la Asignación Universal por Hijo consiste en un monto fijo por hijo a aquellos padres desocupados o que se desempeñen en la economía informal con un salario menor al Salario Mínimo Vital y Móvil, de modo tal que es considerado una política que asiste a familias con hijos en situación vulnerable. Es decir, no busca promover la movilidad social ya que no genera incentivos para que los trabajadores informales salgan de dicha situación precaria para insertarse en el mercado formal. Al ser requisito formar parte del mercado informal en caso de estar ocupado, existen cuestionamientos acerca de los errados incentivos que podría generar dicha política en la perpetuación en el mercado informal. No obstante, la evidencia empírica muestra que el programa no ha tenido impacto significativo sobre la participación laboral, la tasa de ocupación o las horas trabajadas por parte de los adultos en edad de trabajar beneficiarios del programa (Maurizio, 2011). Sin embargo, si se toma en cuenta a la subpoblación de mujeres beneficiarias de la AUH, se observa que la participación laboral o la cantidad de horas de trabajo remunerado de las mujeres podrían estar disminuyendo. Asimismo, se comprobó que casi el 40% de las mujeres que se retiraban del mercado laboral al tener acceso a la AUH estaban ocupadas en el servicio doméstico (Bustos, 2011).

## **A8.3 Actualización de los montos de la AUH**

El programa se inició con una prestación de \$180 por cada hijo menor a 18 años de edad (y hasta cinco hijos) en 2009. Dicha asignación se ha actualizado con una periodicidad anual cuyos montos fijos se determinaban de manera discrecional por el Poder Ejecutivo. Cabe preguntarse si estos aumentos han sido suficientes para cubrir las necesidades básicas alimentarias.

**Cuadro A8.1: Montos de la AUH y fechas de actualización**

| Año  | Monto fijo por hijo | Fecha de actualización |
|------|---------------------|------------------------|
| 2009 | \$ 180              | 29/10/09               |
| 2010 | \$ 220              | 20/08/10               |
| 2011 | \$ 270              | 07/09/11               |
| 2012 | \$ 340              | 12/09/12               |
| 2013 | \$ 460              | 13/06/13               |
| 2014 | \$ 644              | 15/06/14               |
| 2015 | \$ 837              | 30/06/15               |

Fuente: IIE sobre la base de ANSES.

Suponiendo una familia tipo constituida por un matrimonio con una hija de 8 años y un hijo de 5 años, en donde la madre es ama de casa y el padre trabaja en el mercado informal con un salario inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil, le correspondería a la madre recibir \$1.400 por ambos hijos (con la actualización de junio de 2015 y teniendo en cuenta el pago directo del 80% mensual), cubriendo solo un 80,3% de la canasta básica alimentaria (CBA) de sus hijos publicada por FIEL . Si se lo compara con el porcentaje de cobertura al momento de la implementación de la Asignación Universal por Hijo (2009), se observa un aumento en el poder de compra que pasó del 71,2% al 80,3%. Entre 2010 y 2012, como se observa en el Cuadro A8.2, los aumentos por decreto de la AUH no han sido suficientes para cubrir la inflación observada. Recién en 2013 se revierte esta situación con un aumento que significó una cobertura del 78,1% de la Canasta Básica Alimentaria, superando la cobertura de 2010. Esta tendencia continuó en los últimos años con una fuerte influencia por parte de la política de Precios Cuidados instaurada a partir de 2014, la cual preveía la congelación de precios de varios artículos incluidos en la CBA. Cabe aclarar la limitación de no contar con un índice de ajuste de la canasta básica alimentaria que contemple las disparidades y heterogeneidades regionales en los precios de los bienes. Los resultados podrían diferir en regiones en donde existe un fuerte predominio de la economía informal y, por ende, el costo de vida es menor como es el caso del noroeste argentino y de regiones como el sur en donde los precios superan con creces a los de las demás regiones.

**Cuadro A8.2: Porcentaje de la CBA que cubre la AUH**

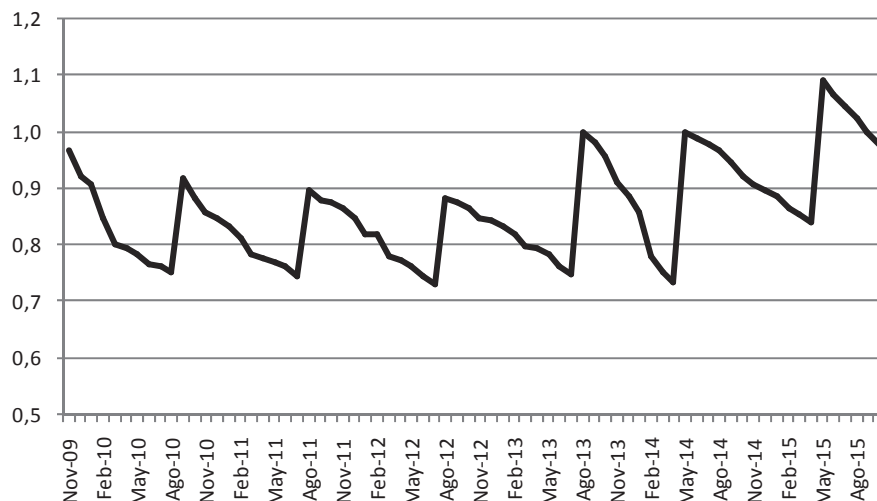
| Año  | AUH/CBA |
|------|---------|
| 2009 | 71,2%   |
| 2010 | 65,0%   |
| 2011 | 64,4%   |
| 2012 | 64,4%   |
| 2013 | 78,1%   |
| 2014 | 73,8%   |
| 2015 | 80,3%   |

Fuente: IIE sobre la base de FIEL y ANSES.

Se observa en el Gráfico A8.1 que solo con tres de los seis aumentos se ha logrado recuperar el poder adquisitivo observado en 2009. No obstante, en un lapso de dos a cinco meses estos niveles caen por debajo del valor de la implementación de la Asignación Universal por Hijo. Si bien el aumento correspondiente al año 2015 permitió tener el mayor poder de compra de los seis años de vigencia del plan, se espera que con la inflación estimada al momento de esta

publicación, el poder adquisitivo caiga hasta marzo. Desde el gobierno nacional, se ha anunciado un pago excepcional de \$400 adicionales en el mes de diciembre para mitigar las pérdidas ocasionadas por los aumentos de los precios que se observaron en los últimos días del año 2015.

**Gráfico A8.1: Monto de la Asignación Universal por Hijo en términos reales**



Fuente: IIE sobre la base de FIEL y ANSES.

#### **A8.4 De decreto a ley**

Desde 2009 hasta el corriente año, las actualizaciones de los montos fijos se efectuaban de manera anual y por decreto. En junio del 2015 el proyecto que proponía transformarlo en ley fue aprobado por el Congreso Nacional. Asimismo, la nueva ley contempla una modificación en la manera en la que se actualiza el monto fijo de la prestación. A partir de 2016, la Asignación Universal por Hijo, por Embarazo y Asignaciones Familiares aumentan de manera automática siguiendo la fórmula que se utiliza desde 2009 para aumentar los haberes jubilatorios. Estos aumentan dos veces por año, en marzo y septiembre, basándose en una fórmula que tiene en cuenta las variaciones en el Índice General de Salario del Indec y las variaciones en la recaudación tributaria. Al agrupar estos componentes se aseguran que seguirán la evolución de los salarios a la vez que acompañarán el aumento de los ingresos al sistema previsional.

##### **A8.4.1 Ventajas del aumento automático en la AUH**

El principal punto a favor de esta medida es que bajo carácter de ley se elimina la fijación arbitraria de los aumentos por parte del ejecutivo. Asimismo, la fecha de las actualizaciones deja de ser una variable incierta y especulativa, lo que mejorará la previsibilidad de sus beneficiarios. A partir del mismo día que las asignaciones se han transformado en ley se le otorga independencia respecto al gobierno de turno. Finalmente, de aplicarse de manera transparente y correcta, la fórmula del aumento jubilatorio permitirá una protección de la inflación de los sectores más vulnerables.

#### **A8.4.2 Desventajas del aumento automático en la AUH**

Un mal manejo de las políticas podría ocasionar severos problemas con esta nueva ley: una de las principales críticas que se le podría hacer a este proyecto es sujetar los aumentos automáticos de las asignaciones al índice de salario y no a la canasta básica total, ya que su finalidad última es cubrir las necesidades básicas de los niños de las familias de menores ingresos o que presentan dificultades de inserción laboral. Datos históricos muestran que la canasta básica alimentaria tiende a aumentar más que el índice de salarios. Por ejemplo, la canasta básica alimentaria aumentó un 23,7% en seis meses, tomando el aumento enero-julio 2014 (según FIEL) y el índice de salarios en 17,2%, que sumado a la recaudación impositiva elevaron el aumento de la jubilación a 17,21%, muy inferior al aumento de la CBA.

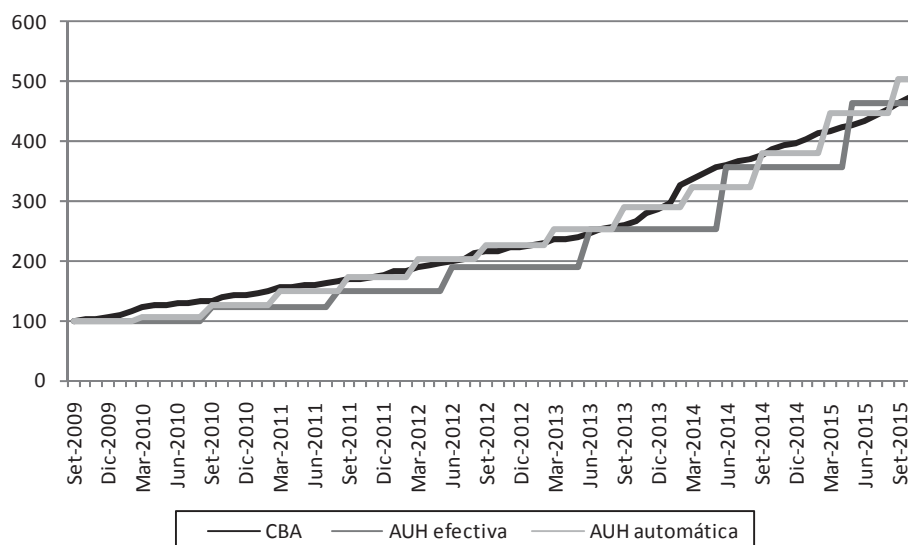
Al mismo tiempo, esta ley presentaría un inconveniente al momento de responder ante shocks, quitándole rapidez en su respuesta. Tal es el caso de la devaluación de enero de 2014 en donde, para el cálculo de los aumentos de marzo de las jubilaciones se tomaron en cuenta aumentos de julio-diciembre de 2013, sin contemplar la inflación de enero-marzo. De esta manera se acumuló una pérdida en el poder adquisitivo de los jubilados que ascendió a 7,1% entre septiembre de 2013 y septiembre de 2014. En tal caso, la ley debería contemplar aumentos de emergencia.

Asimismo, existen críticas en relación a la falta de transparencia en la aplicación de la fórmula de movilidad, quitándole la ventaja de la eliminación de la arbitrariedad. La escasa transparencia por parte del gobierno en el modo de aplicar esta fórmula - ya que en ninguna ocasión ha detallado los datos utilizados para su cálculo - genera sospechas en torno al grado de discrecionalidad que hay detrás de los aumentos.

Por ello, de aplicarse estos aumentos automáticos en las asignaciones, se debería considerar una adaptación a la finalidad de dichas políticas y mejorar la transparencia en la aplicación de esta herramienta.

#### **A8.4.3 Un ejercicio contrafactual**

Un acontecimiento contrafactual hace referencia a toda situación que no ha sucedido, pero que podría haber ocurrido. Se supone en este caso que las actualizaciones de manera automáticas bianuales en marzo y setiembre - siguiendo la fórmula para las actualizaciones de los haberes jubilatorios -, rigen desde 2010 para la AUH. En el Gráfico A8.2 queda en evidencia los resultados de tal ejercicio. Solo en dos momentos de los seis años que rigió la AUH, el aumento automático es superado por el efectivo: en el tercer trimestre de 2014 y el segundo trimestre de 2015. La diferencia entre uno y otro comienza a marcarse a partir del segundo trimestre de 2011 a raíz de la acumulación de dos actualizaciones –marzo 2010 y marzo 2011- que no se dieron en la AUH efectiva. La pérdida del poder adquisitivo en ambos casos puede medirse como el área comprendida entre la línea de la Canasta Básica Alimentaria y la AUH efectiva y automática, respectivamente. Fácilmente se observa en el Gráfico A8.2 que la pérdida del poder adquisitivo es superior en el caso de la efectiva a la automática. Finalmente, si se hubiera seguido la fórmula utilizada para las actualizaciones de los haberes jubilatorios, hasta marzo de 2016 la AUH sería de \$915 por hijo en lugar de \$837.

**Gráfico A8.2: Evolución de la CBA, AUH efectiva, AUH automática. Septiembre 2009-October 2015**

Fuente: IIE sobre la base de FIEL y ANSES.

### A8.5 Desafíos pendientes: la universalización de la AUH

Un desafío pendiente del sistema de asignaciones familiares es la no cobertura aun de un segmento de niños y adolescentes, por no ser elegibles. Entre ellos se encuentran los siguientes grupos:

- Hijos de asalariados con ingresos que superan el salario mínimo vital y móvil. No obstante, en la práctica difícilmente se encuentre operativa esta restricción por la dificultad de probar estos montos en el sector informal.
- Hijos de trabajadores registrados del servicio doméstico que ganan más que el Salario Mínimo Vital y Móvil, en la que la restricción del ingreso es verificable.
- Hijos de trabajadores monotributistas.
- A partir del sexto hijo, ya que la normativa establece un máximo de cinco hijos por beneficiarios.
- Aquellos que sean beneficiarios de determinados programas sociales nacionales, provinciales o municipales no compatible con la AUH.

Enmarcándolo en el plan de “Pobreza Cero”, una de las promesas hechas por el gobierno que asumió el 11 de diciembre de 2015 consiste en la universalización de la Asignación Universal por Hijo. Para tal efecto, se ha anunciado el envío de un Proyecto de Ley al Congreso que contemple dentro de los beneficiarios del plan a los hijos de la totalidad de los monotributistas, hijos de asalariados informales que cobran por encima del Salario Mínimo Vital y Móvil y aquellos excluidos por tener planes sociales provinciales, que se estima que incluirá a 250 mil beneficiarios más. Sumado a esto, se propondrá la devolución del IVA para la canasta básica para los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo y los jubilados.