

Estrategias para enfrentar la discriminación laboral que afecta a los jóvenes

La mitad de los adolescentes no termina la secundaria a tiempo y la calidad de la educación recibida es mediocre. Consistente con ello, un 55% de los jóvenes menores de 24 años sufre severos problemas de empleo. Con la finalidad de atacar este problema el Progresar contempla subsidiar a los jóvenes entre 18 y 24 años pertenecientes a los hogares más pobres para que continúen sus estudios. Tal como está diseñado, más que solucionar los problemas existentes, el programa tenderá a promover el asistencialismo. Para combatir la discriminación laboral que sufren los jóvenes es mucho más efectivo mejorar la calidad y la pertinencia de la educación y eliminar trabas que desalientan la contratación de jóvenes. Sería deseable que el programa este acompañado de otras medidas integradoras, de manera de resolver las causas estructurales que afectan el pleno desarrollo de los jóvenes. En este número de Empleo y Desarrollo Social se presentan propuestas de políticas públicas en esta dirección.

En el país hay 3,8 millones de jóvenes entre 19 y 24 años, de los cuales un 55% tiene problemas laborales severos. Este grupo se compone de un 15% de jóvenes que no estudian ni trabajan ni buscan trabajo (*jóvenes ni-ni*), un 11% que está desempleado, un 9% que es trabajador por cuenta propia, está en el servicio doméstico o trabaja sin salario y un 20% que es asalariado no registrado (Cuadro 1). Entre los jóvenes sin problemas laborales hay un 26% que se dedica exclusivamente al estudio (o sea, decidió postergar su incorporación al mercado laboral) y un 19% que trabaja como asalariado registrado (o sea, consiguió un empleo decente).

Cuadro 1:

Estado educativo y laboral de los jóvenes urbanos entre 19 y 24 años (en %)

Estado	Porcentaje
Sólo estudia	26%
Asalariado registrado	19%
Asalariado no registrado	20%
Otras formas de empleo	9%
Desempleados	11%
No estudia ni trabaja ni busca trabajo	15%
Total	100%

Fuente: elaboración propia en base a EAHU y EPH del INDEC.

Evidentemente, los problemas laborales de los jóvenes tienen una vinculación estrecha con el nivel y la calidad de la educación que recibieron. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares (EPH), aproximadamente un 40% de los jóvenes entre 19 y 24 años no ha terminado la educación secundaria. Examinando exclusivamente a los jóvenes de 19 y 20 años de edad, la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) reporta que en el año 2012 sólo un 20% había concluido la secundaria, un 33% seguía estudiando, mientras que un 47% había abandonado. Lamentablemente la información publicada por el Ministerio de Educación de la Nación sobre el desempeño del sistema educativo se encuentra muy atrasada, pero los últimos datos disponibles confirman las altas tasas de retraso y abandono en el nivel secundario. Es claro que un enorme contingente de los nuevos jóvenes no ha terminado la educación secundaria ni lo hará nunca si no se toman urgentemente medidas correctivas drásticas.

Por otra parte, los resultados de la última prueba internacional de evaluación de estudiantes (PISA) de la OECD, publicados en diciembre del 2013, confirmaron la mala calidad de la educación que están recibiendo los jóvenes, ya que Argentina se ubicó en el lugar 59 entre 65 países y fue superada por Chile, México, Uruguay, Costa Rica y Brasil. Un 54% de los estudiantes de 15 años no supera el nivel 2 de lectura, que es considerado el umbral mínimo de capacidades para un adecuado desarrollo futuro. Las consecuencias de los malos desempeños educativos emergen cuando los jóvenes tratan de conseguir un empleo y, por esto, muchos terminan con un empleo precario e informal o simplemente no buscando trabajo.

1

EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL es una publicación de la Escuela de Economía "Francisco Valsecchi" de la Facultad de Ciencias Económicas de la UCA. Su objetivo es brindar elementos para el análisis de las políticas públicas en el campo del empleo y presentar propuestas que apunten a la reducción de la pobreza y al desarrollo social de la Argentina.

El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a la Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

El desempleo juvenil (11%) y los “ni-ni” (15%) representan actualmente más de un cuarto de los jóvenes de entre 19 y 24 años de edad. Se trata de casi un millón de jóvenes laboralmente marginados, con elevados riesgos sociales y con altas probabilidades de ser tentados hacia comportamientos delictivos. Esto dimensiona la enorme importancia de instrumentar una estrategia de políticas públicas que promueva una masiva generación de empleos de calidad accesible a los jóvenes.

El Progresar

El objetivo prioritario de este Programa es atender el problema de los jóvenes entre 18 y 24 años de edad que no trabajan ni estudian. Para ello se trata de generar incentivos tendientes a inducirlos a que retornen a los estudios o a la formación para el trabajo. Sin perjuicio de lo anterior, también apunta a inducir la vuelta a los estudios de los jóvenes que trabajan, aunque enfocados en aquellos de bajos salarios. En otras palabras, el programa apunta al 55% de jóvenes que en el Cuadro 1 aparecen como asalariados no registrados, otras formas de empleo, desempleados, y no trabaja, no estudia ni busca trabajo.

El esquema consiste en otorgar un subsidio promedio mensual de \$600 a los jóvenes entre 18 y 24 años de edad que no trabajen, o que lo hagan con remuneraciones inferiores al salario mínimo legal (\$3.600), con la condicionalidad de que demuestren cursar estudios en una institución reconocida por el Ministerio de Educación o por el Ministerio de Trabajo. Se pretende focalizar en los hogares pobres ya que la suma de ingresos de los padres tampoco debe superar los \$3.600 mensuales.

Las debilidades de diseño de este programa tienen entidad suficiente como para proyectar una baja eficacia respecto a los objetivos declarados y altos riesgos de promover la dependencia a perpetuidad del asistencialismo. Por un lado, hay que tener presente que el sistema educativo, en su estado actual, tiene nula o muy poca conexión entre los contenidos curriculares y las destrezas y saberes que el mundo del trabajo requiere. Bajo estas condiciones, retomar estudios no facilita automáticamente la obtención de empleos. Por otro lado, hay que considerar que la generación de puestos de trabajo para los jóvenes, sobre todo los provenientes de niveles socioeconómicos más bajos, es muy escasa debido a las altas cargas burocráticas e impositivas.

Estas debilidades se potencian por el hecho de que el otorgamiento y los controles se proyectan gestionar con los mismos mecanismos que se utilizan para la Asignación Universal por Hijo (AUH). Específicamente, se contempla el rústico y obsoleto procedimiento de exigir la periódica presentación ante las oficinas de la ANSES de un certificado escolar firmado por la autoridad de la escuela u oficina de capacitación. Se trata de un mecanismo extremadamente burocrático y permeable al fraude, como ya lo demuestra la experiencia de la AUH. Pareciera que no merece análisis el hecho de que, en cuatro años de la AUH, no hay avances relevantes en matriculación y no deserción escolar en la educación media. En el Progresar se apelará a los mismos instrumentos de gestión que llevaron a que la AUH, en la práctica, no se diferencie del asistencialismo tradicional.

El agravante es que extender esta modalidad de otorgamiento de subsidios a personas que se encuentran en el inicio de su vida productiva (entre los 18 y 24 años de edad) resulta de extremo riesgo social. Existen altas probabilidades de inducir la dependencia pasiva del asistencialismo cuando es el momento más oportuno para promover el desarrollo personal, independiente y auto sustentado con la inserción laboral. Muchos de los jóvenes que ingresarán al Progresar serán quienes recibieron la AUH y no concluyeron los estudios medios. Bajo esta lógica el Progresar corre el riesgo de ser una extensión del subsidio. Por ello, es necesario que el programa esté acompañado de otras medidas

integrales e integradoras que resuelvan las causas estructurales que afectan el pleno desarrollo de los jóvenes.

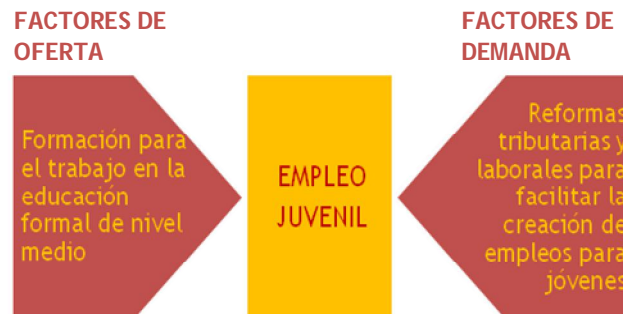
Se necesitan diseños mucho más innovadores para atacar el problema del empleo juvenil. La mera distribución de subsidios, en el mejor de los casos, aporta paliativos de corto plazo, pero impone graves riesgos sociales al inducir la pasiva dependencia del asistencialismo. Un enfoque alternativo es establecer reglas institucionales que promuevan una masiva generación de oportunidades laborales para personas jóvenes sin experiencia.

Mejorar la oferta y aumentar la demanda

La eficacia de la estrategia para el empleo juvenil exige trabajar inteligentemente en dos dimensiones (Cuadro 2). Por un lado, en la dimensión de la “oferta laboral”. Esto implica preparar mejor a los jóvenes para que estén en condiciones de acceder a puestos de trabajo de calidad. Para lograr excelencia en la formación de las personas se necesitan políticas públicas que apunten a este objetivo desde antes de la educación primaria, pero particularmente importante es la formación para el trabajo en la última etapa de la educación secundaria. Por otro lado, está la dimensión de la “demanda laboral”. Esto es, establecer regulaciones laborales propicias para que las empresas generen masivamente puestos de trabajos de calidad que se ajusten a la formación recibida por los jóvenes.

Cuadro 2:

Estrategia de intervención para mejorar la calidad del empleo juvenil



En los países avanzados, los sistemas vocacionales en la educación media (o sea, las modalidades que preparan a los jóvenes para su inserción directa al mercado de trabajo) tienen una larga tradición y están muy difundidos. La experiencia más conocida es la de Alemania, con el sistema dual. Se trata de una oferta de formación que les permite a los jóvenes alternar clases en el colegio con enseñanzas técnico-específicas y prácticas laborales en las empresas. Pero esquemas similares también funcionan masivamente en otros países como Dinamarca, Austria, Suiza y Holanda. En varios de ellos, más de la mitad de los jóvenes en la secundaria asisten a estas modalidades.

Hay que considerar que la universidad puede no ser una alternativa real para la más de la mitad los adolescentes que sufren las consecuencias del retraso escolar o directamente el abandono de la educación media. Para este segmento de jóvenes más atractiva puede resultar una modalidad dentro de la misma escuela secundaria que incluya prácticas laborales con perspectivas ciertas de una rápida salida laboral. En muchos casos esto puede ser el incentivo para no desertar o para retornar a los estudios medios.

Las posibilidades de prácticas laborales son muy vastas, trascendiendo las tradicionales disciplinas de construcción y electromecánica de las escuelas técnicas. La meta debería ser tender a incluir todos los rubros productivos, especialmente las diferentes ramas de servicios. Esto implicaría incorporar la educación vocacional dentro del sistema educativo de una manera masiva.

En paralelo, también es necesario revisar las regulaciones laborales que desalientan el ingreso de los jóvenes a las empresas. Es muy demostrativo que sólo el 19% de los jóvenes entre 19 y 24 años tenga un empleo asalariado registrado. Este fenómeno se explica, en parte, por la falta de preparación adecuada de los jóvenes, pero también por las regulaciones. Contratar a un joven como trabajador registrado obliga a cumplir con los mismos requisitos legales que contratar a un adulto. Hay que pagar las altas cargas sociales (entre 46% y 51% del salario bruto); aplicar integralmente todas las disposiciones contempladas en la legislación laboral, incluyendo el oneroso esquema de indemnizaciones por despido (prácticamente 3 sueldos para el caso de una desvinculación laboral en el periodo entre 3 meses y 1 año); y respetar las escalas de remuneraciones de los convenios colectivos de trabajo que muchas veces no tienen una categoría especial para aprendices. Dar el mismo trato regulatorio a un joven inexperto, con baja formación, y a un trabajador adulto, formado y con experiencia laboral, es un contrasentido que opera como un poderoso factor de discriminación en contra de los jóvenes.

Las barreras que imponen las regulaciones laborales se traducen en que el 20% de los jóvenes que tienen entre 19 y 24 años trabajan como asalariado no registrado, seguramente porque el pequeño emprendimiento que le da el empleo no puede cumplir con las regulaciones que están pensadas para empresas más grandes. Otro 5% hace changas por su cuenta, un 3% hace tareas domésticas en casas particulares y otro 1% ayuda a algún familiar adulto en su propia changea o pequeño emprendimiento. En la práctica, estas formas precarias de inserción laboral hacen las veces de un sustituto muy imperfecto de un adecuado régimen de aprendices que permitiría a estos jóvenes explorar alternativas de inserción laboral más promisorias.

Los países avanzados, además de contar con un sistema de educación vocacional en el nivel medio, contemplan regulaciones especiales para la contratación de jóvenes. Por ejemplo, en Dinamarca, un país con una indiscutible tradición de igualitarismo social, a los aprendices se le aplica un régimen especial que incluye salarios diferentes complementados con subsidios a favor de las empresas. El resultado es que el costo promedio de contratar a un aprendiz equivale a aproximadamente la mitad que contratar a un trabajador ordinario ("Jobs for Youth: Denmark", OECD 2010). Recientemente Francia y España aprobaron incentivos especiales para las empresas que contraten jóvenes.

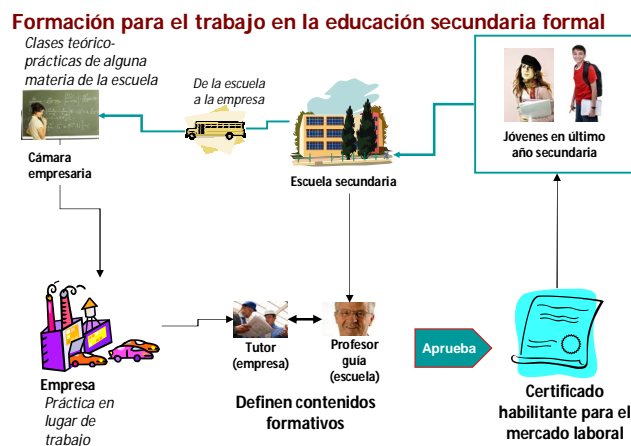
PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Formación para el trabajo en la educación formal de nivel medio

De un estado de desconexión y muchas veces de desconfianza mutua es necesario migrar a una situación de plena y fluida articulación entre las escuelas de educación media y las empresas de la zona. A partir del trabajo conjunto entre ambas será factible explicitar los perfiles de saberes y habilidades que el sector productivo requiere y los contenidos que impartirían las escuelas que servirán de base para desarrollar capacidades para el empleo. Se trata de identificar aquellas materias cuyos contenidos resultan útiles en el mundo del trabajo en la medida que sean adaptados y reforzados con formación impartida por las empresas. Bajo esta lógica, se pueden crear modalidades optativas, dentro de la educación media, en las cuales algunas materias se integran por la combinación entre la formación teórica general impartida en las escuelas y la formación teórico-práctica específica impartida en las áreas de capacitación de las empresas con prácticas guiadas y programadas con tutores en las empresas (ver Gráfico 1).

Para darle masividad y pertinencia al sistema es fundamental procurar una amplia participación de las empresas de todas las ramas de actividad. Esto implica no circunscribirse sólo a construcción e industria, sino también a los servicios –como salud, ventas, soporte administrativo– y a disciplinas nuevas con alta recepción entre los jóvenes –como diseño, comunicación, computación, entretenimientos, deportes, música, iluminación, sonido y otras.

Figura 1:



Fuente: elaboración propia.

Los alumnos que opten por esta modalidad dentro de la educación media deberán asistir, en horas extracurriculares, a recibir capacitación en las empresas. El objetivo es complementar la formación que brinda la escuela con clases teórico-prácticas de contenido laboral específico. Estas clases, dictadas fuera del horario normal del colegio, demandarían la asistencia de uno o dos días a la semana durante 2 o 3 horas, procurando evitar la sobrecarga horaria en el adolescente. Pasado este primer período de formación teórico-práctica específica, se deben programar las prácticas en los lugares de trabajo. Es aconsejable que inicialmente sean de un día a la semana de 2 a 4 horas en las cuales, bajo la supervisión de un tutor de la empresa, el joven tenga una experiencia de observación en el lugar de trabajo. En una etapa posterior, el joven puede ser asignado a una práctica propiamente dicha con asignación de tareas y un estipendio monetario.

Para el correcto desenvolvimiento del sistema la empresa debe designar un tutor y la escuela un profesor guía. Se trata de un profesor de la escuela encargado de coordinar con las empresas las clases teórico-prácticas y los contenidos de las prácticas, apoyar y asistir a los jóvenes en su paso por el componente formativo y ser responsable de monitorear y evaluar los resultados de la articulación de su escuela con las empresas.

De esta forma, el alumno concluye la educación media con un título y un certificado. El título es el que tradicionalmente emite la escuela (bachillerato, técnico, etc.) mientras que el aspecto novedoso es el certificado que sería un documento habilitante para el empleo emitido por la modalidad optativa de educación para el trabajo. El valor económico de este certificado reside en que la formación ha sido impartida por la empresa en el lugar de trabajo con una práctica rentada. Esto garantiza que la práctica ha cumplido con ciertas condiciones de pertinencia y calidad.

Instrumentar en la educación media un esquema de este tipo implica un enorme desafío. El compromiso estatal es imprescindible, pero son las empresas y las cámaras de empleadores de cada localidad las que deben motorizar y dinamizar esta transformación. En este marco también deben incorporarse los institutos de formación de sindicatos y de organizaciones no gubernamentales (ONG), que actualmente desarrollan acciones de formación profesional, articulando con las empresas para garantizar las prácticas.

Reformas tributarias y laborales para facilitar el empleo de los jóvenes

El replanteo de las regulaciones laborales con el objetivo de estimular la generación de empleos es un tema complejo y polémico que despierta mucha sensibilidad política. Esto hace recomendable limitar los cambios a las regulaciones que de manera más directa e intensa discriminan contra los jóvenes. Planteado de esta manera, si bien sería recomendable una rectificación de las altas imposiciones sobre los salarios, desde el punto de vista de generar masivas oportunidades de empleo para los jóvenes la prioridad sería eliminarlas o al menos reducirlas en los primeros años de la vida laboral de cada persona. Bajo una lógica análoga resulta pertinente, sin avanzar en una revisión general de la legislación laboral, generar un marco legal propio para los pequeños emprendimientos productivos donde las relaciones de empleo son del tipo trabajo-trabajo (en contraposición a la relación capital-trabajado de las medianas y grandes empresas). La impor-

tancia de este cambio es que los pequeños emprendimientos constituyen los ámbitos más propicios para que una gran cantidad de jóvenes encuentren sus primeros empleos.

a.- Exención de aportes y contribuciones a los primeros 60 meses de la historia laboral.

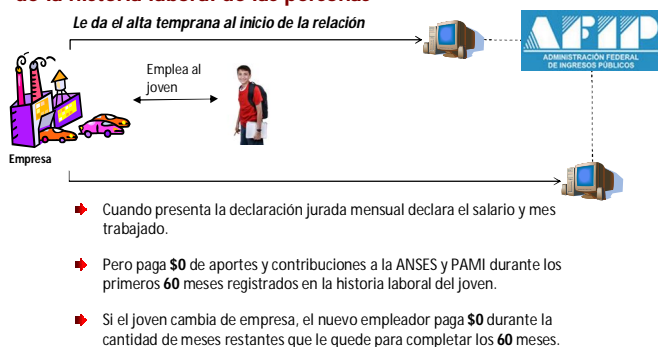
La normativa previsional fija como requisitos para jubilarse 65 años de edad para el varón y 60 para la mujer con 30 años de aportes. Esto implica que un joven podría comenzar a aportar a partir de los 30 años de edad y llegar a la edad de jubilarse con los requisitos cumplidos. También hay que tener en cuenta que los eventuales aportes previsionales que un joven realice tampoco son considerados para determinar el haber jubilatorio porque el monto se determina en función de los salarios de los últimos 10 años de vida laboral. Dicho en otras palabras, los primeros años de vida laboral, según la legislación vigente, tienen muy poca relevancia desde el punto de vista previsional.

Hasta aproximadamente los 30 años de edad la prioridad es completar la educación formal con formación específica y acumular experiencia laboral a los fines de lograr una buena inserción laboral futura. En la medida en que se logre una adecuada acumulación de capital humano en este período aumentan las probabilidades de que el resto de la vida activa se desarrolle inserto en un empleo con niveles de productividad lo suficientemente alto como para hacer viable el pago de las elevadas cargas sociales que impone la estructura impositiva prevaleciente.

Bajo esta lógica y con un impacto fiscal casi imperceptible se podría establecer que los primeros 60 meses de la vida laboral de todas las personas queden exentos de aportes y contribuciones a la seguridad social estatal (ANSES y PAMI). Es decir, la empresa que registra la contratación de un joven no es obligada a ingresar los aportes y contribuciones (ver Figura 2). Si la empresa prescinde de los servicios del joven antes de los 60 meses, las empresas subsiguientes que empleen al joven pueden utilizar las exenciones remanentes a los 60 meses exentos. Operativamente, el control del administrador tributario, del joven y de las empresas para conocer la cantidad de aportes exentos disponibles se puede realizar mediante el aplicativo "Mis Aportes" del sitio de AFIP.

Figura 2:

Exención de aportes y contribuciones a los primeros 60 meses de la historia laboral de las personas



Sin afectar su encuadramiento previsional este esquema ofrecería a los jóvenes un período de 5 años de trabajo exento de cargas sociales, para que pueda acceder a un empleo de calidad y acumular experiencia y formación en el trabajo, y de esta forma ingresar mejor preparado a la etapa de madurez. El esquema está centrado en el joven y no en la empresa, ya que se le otorgan al joven 60 meses libres de aportes hasta los 30 años de edad para que en total libertad lo asigne a acumular experiencias y mejorar su formación. El joven podrá alternar el trabajo en diferentes empresas con estudios, viajes y otras actividades. Sin afectar la cobertura previsional se establecería un mecanismo que compensa, al menos en parte, las desventajas derivadas de la falta de formación y experiencia laboral del joven.

b.- Institucionalizar las relaciones trabajo - trabajo.

La propuesta de exención de impuestos al trabajo en los primeros 60 meses de vida laboral debería complementarse con un marco regulatorio especial para regir la relación de trabajo. Esta necesidad surge porque en los pequeños emprendimientos la relación entre el dador de trabajo y el empleado dista mucho de ser asimilable a la relación tradicional que se da entre patrón y empleado en empresas más grandes. El emprendedor es un dador de trabajo que apenas posee un capital mínimo y se vale de su propia fuerza de trabajo, experiencia y conocimientos para desarrollar su actividad. El asalariado es más bien un *colaborador* que ayuda a realizar la misma tarea -manual e intelectual- que realiza el dador de trabajo. La relación laboral de estos emprendimientos es una relación trabajo-trabajo entre actores semejantes.

Sería recomendable que el estatuto laboral especial para empresas trabajo - trabajo guarde consistencia con la normativa impositiva nacional, donde el monotributo está institucionalizado como régimen especial sustitutivo de la normativa tributaria general. Es decir que, así como desde el punto de vista tributario se contemplan dispositivos más simple y menos onerosos, desde el punto de vista laboral se sigan idénticos criterios. La integración de ambos cuerpos normativos permitiría potenciar los efectos beneficiosos de cada uno de ellos, especialmente en términos de facilitar el desenvolvimiento de la microempresa en la formalidad.

En relación a los contenidos del estatuto laboral se debería apuntar a preservar los aspectos protectorios básicos que contemplan las normas laborales y eliminar aspectos que resultan difíciles o imposibles de aplicar en las microempresas. Por ejemplo, formalidades administrativas relacionadas con la registración laboral (libro 52 y otras formalidades), recibos de sueldo y certificados de trabajo que se superponen con el Alta Temprana de AFIP (lo cual es un registro legal y fehaciente de formalización de la relación) y con la información sobre remuneraciones y tiempo trabajado que surge del sitio "Mis Aportes" de AFIP. Es decir que, sin afectar la protección de los trabajadores, se puede eliminar una carga burocrática importante. El estatuto especial debería mantener las cuestiones básicas protección social, como licencias y jornada.

En otros temas, sería recomendable sustituir la norma general por regulaciones de aplicación específica. Por ejemplo:

- **Regulaciones sobre remuneraciones.** Mantener como piso remuneratorio el salario mínimo, que podría ser diferencial por regiones, y promover que los convenios colectivos de trabajo contemplan escalas salariales especiales para jóvenes y aprendices;
- **Regulaciones sobre indemnizaciones por despido.** Prever que en el período que va entre los 3 y 12 meses en casos de despido sin justa causa la indemnización sea de 1/2 mes de remuneración (posteriormente puede seguir siendo de 1 mes de remuneración por cada año de servicio);
- **Pago a la seguridad social.** Tarifar el pago de la obligación de cargas sociales para la cobertura del trabajador, tal como es tarifado el pago de la obligación de seguridad social que el dador de trabajo hace para su propia cobertura por medio del monotributo; las prestaciones serán básicamente las mismas que las del monotributista con el aditamento que la Superintendencia de Riesgos del Trabajo podría contratar por licitación pública una o más ARTs para cubrir riesgos laborales y salarios caídos por enfermedades inculpables.

Reflexiones finales

Los déficits de empleos para los jóvenes se originan en factores de oferta (déficit de pertinencia de la educación) y demanda (las regulaciones laborales discriminan a los jóvenes). Por eso, las propuestas de políticas deben tender a corregir de manera coherente e integral las deficiencias en ambas dimensiones.

Lamentablemente, el Progresar profundiza el asistencialismo y no aporta soluciones genuinas a los problemas del empleo juvenil. Esto aumenta la pertinencia y urgencia de discutir ideas alternativas que tomen como eje central mejorar la formación para el trabajo y facilitar la creación de empleos para los jóvenes.