



Potenciar el desarrollo argentino hacia los próximos 40 años de democracia



POLÍTICA DE EMPLEO JOVEN

Programa de Protección Social

AGOSTO 2023

Manuel Mera



RESUMEN

La juventud es el grupo poblacional al que más afectan los problemas que experimenta el empleo en Argentina. Si observamos la tasa de desocupación y la informalidad, los peores niveles se ven registrados entre los y las jóvenes. En el tercer trimestre de 2022, la tasa de desocupación alcanzaba el 21,2%, cifra tres veces mayor al promedio poblacional. Si observamos el caso de las mujeres de entre 18 y 24 años, esta situación era aún más marcada, con un 22,5% de desocupación.

Por otra parte, si nos concentramos en el fenómeno de la informalidad, se observa que, entre los y las jóvenes que estaban empleados/as en el mercado laboral, esta ascendía a un 68,3%, más de 30 puntos porcentuales por encima del promedio (37,4%). Situación que se vio profundizada durante la pandemia, cuando las cifras de empleo entre jóvenes mostraron caídas de hasta un 34% y, luego, una recuperación más lenta que el resto de la población.

En este marco, desde CIPPEC consideramos que para enfrentarse a estos escollos que dificultan una inserción laboral adecuada para este grupo poblacional en particular, es fundamental que los y las jóvenes cuenten con experiencias formativas en el mercado laboral. Esto, antes, implica que los distintos sectores involucrados –empresarial, sindicatos y partidos políticos– acuerden mecanismos que posibiliten la formación de los y las jóvenes que promueva su contratación. Al mismo tiempo, lograr una mejora en este aspecto requiere indefectiblemente de un sistema educativo que dote a los y las jóvenes de las capacidades y conocimientos que faciliten su transición al mundo del trabajo.

El diálogo multiactoral, que CIPPEC viene impulsando, se presenta como una instancia ineludible para dar con los ejes de consenso fundamentales que una política de empleo joven debería contemplar. Estas instancias permitieron dar con ciertos puntos de consenso de cara al diseño de una política de empleo enfocada en la juventud. Estos se subdividen en siete ejes: i) formación profesional; ii) contrato de aprendizaje; iii) educación; iv) incentivos a la contratación; v) trabajo independiente; vi) intermediación laboral; vii) diálogo tripartito.

En primer lugar, la formación profesional es un elemento central de las políticas activas del mercado de trabajo. Poner el foco en su robustecimiento implica una mejor preparación de las personas de cara a las demandas del mercado laboral, además de un salto en la productividad y capacidad de las empresas a través de la mejora en procesos, tecnología, salarios y condiciones de trabajo. Para eso, entre otros elementos, es necesario establecer sectores productivos prioritarios a nivel nacional y por regiones, impulsar la certificación de instituciones de formación, organizar la oferta de cursos en base a prioridades y demandas claras y estandarizar los planes de estudios de formación profesional.

En lo que refiere al contrato de aprendizaje, se debe modificar la ley actual para favorecer su uso. Para esto, su aplicación por actividad se debe reglamentar mediante convenios colectivos de trabajo (CCT), además de establecer claridad en el contrato de modo generar previsibilidad en el alcance y reducir la litigiosidad injustificada y, por último, implementar mecanismos de autogestión, uso previsible y monitoreo confiable.

En tercer lugar, en vínculo con el punto de consenso sobre educación, se requiere incorporar habilidades técnicas y habilidades sociales en los planes de estudio. Sumado a eso, analizar y ajustar la legislación sobre prácticas profesionalizantes, todo ello en el marco de un diálogo fluido entre los sectores educativos y productivos.



Por su parte, los incentivos a la contratación son, evidentemente, un elemento crucial para que esta política propuesta pueda cristalizarse. Para ello, se deben diseñar incentivos fiscales para la contratación de jóvenes, que favorezcan el encadenamiento con el contrato de aprendizaje y programas sociales. En paralelo, resulta clave contar con un mecanismo de autogestión para facilitar la contratación, así como también priorizar la creación de empleo en MiPymes y que la focalización esté puesta en las poblaciones más vulnerables, de modo de garantizar la equidad.

A su vez, la política a implementar no puede dejar de poner el foco en la realidad que configura el trabajo independiente, sobre todo, entre los y las jóvenes. Esto exige una capacitación integral que aborde habilidades empresariales, gestión financiera, marketing digital y tecnología. Además, la estrategia en este elemento debe incluir, entre otros aspectos, financiamiento accesible, como fondos de capital semilla con tasas de interés preferenciales y plazos flexibles, específicamente para jóvenes.

En sexto lugar, con el propósito de promover oportunidades laborales para los y las jóvenes, resulta imperativo potenciar y estandarizar el funcionamiento de las oficinas de empleo. Son espacios que tienen un rol fundamental –y deben tenerlo aún más– en la intermediación laboral y en la identificación de demandas tanto de la población joven como de los sectores productivos locales. Otro elemento clave para la mejora de la intermediación laboral radica en la reorganización de los programas de promoción existentes: hoy, este mapa de programas da cuenta de una diversidad de iniciativas orientadas a la inserción laboral, pero con superposiciones y una falta de coordinación evidente entre Nación, las provincias y los municipios.

Por último, las políticas de promoción del empleo muestran mejores resultados cuando hay una coordinación local entre el Estado y los sectores productivos en la definición de los perfiles de formación necesaria para satisfacer la demanda laboral local. La institucionalización del diálogo tripartito es esencial si se quiere fomentar un enfoque inclusivo y equitativo en la toma de decisiones relacionadas con el mercado laboral.

¿CUÁL ES LA PROBLEMÁTICA?

Mejorar las condiciones de actividad y empleo es uno de los retos más desafiantes a los que se enfrenta Argentina para reducir la pobreza. Para avanzar en este sendero, la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria pero no suficiente. Atender los problemas de cada realidad requiere respuestas diversas y coordinadas que actúen sobre las distintas barreras a la inserción laboral y la formalización de distintos grupos poblacionales. Y entre aquellos que presentan mayores barreras en el acceso al mercado de trabajo se encuentran particularmente los y las jóvenes.

En el tercer trimestre de 2022, la tasa de desocupación era tres veces mayor en jóvenes (21,2%) que en el promedio poblacional (7,1%) y alcanzaba un 22,5% en el caso de las mujeres de entre 18 y 24 años. A su vez, entre los y las jóvenes que estaban empleados/as en el mercado laboral, la informalidad ascendía a un 68,3%, más de 30 puntos porcentuales por encima del promedio (37,4%). Esta situación fue aún más crítica durante la pandemia, cuando las cifras de empleo entre jóvenes mostraron caídas de hasta 34% y, luego, una recuperación más lenta que el resto.



¿Cuáles son las razones que explican esta situación? Por un lado, están las dificultades asociadas a las trayectorias educativas: sólo el 13% de los y las estudiantes que ingresan al primario llega al último año del secundario en tiempo y forma. En segundo lugar, existe un déficit vinculado a las habilidades blandas, aquellas vinculadas a la capacidad de los y las jóvenes para manejarse en un puesto laboral: la constancia, la presencia, la formación, entre otras cualidades. Para abordar estos obstáculos es fundamental que los y las jóvenes cuenten con experiencias formativas en puestos de trabajo y con acceso al primer empleo, lo que a su vez requiere acordar mecanismos para la formación y la contratación de jóvenes. En paralelo, lograr una mejora en este aspecto requiere de un sistema educativo que dote a los y las jóvenes de las capacidades y saberes que faciliten su transición al mundo del trabajo.

Frente a esta situación, desde CIPPEC consideramos que es necesario impulsar una política de empleo joven que contenga los incentivos suficientes para fomentar la contratación de jóvenes en empleos formales privados. Tales incentivos deben surgir del consenso de actores clave, como son el sector empresarial, los sindicatos y los partidos políticos. Un acuerdo tripartito puede garantizar que los incentivos logren el objetivo sin afectar los derechos de los trabajadores y las trabajadoras.

¿CUÁL ES NUESTRA PROPUESTA Y POR QUÉ DESARROLLARLA?

En su espíritu de alcanzar consensos informados, CIPPEC busca trabajar sobre evidencia para mejorar las políticas públicas. La principal lección que muestra la literatura especializada es que las políticas de empleo tienen un mayor impacto si los actores y los incentivos están alineados. En los países de medianos y bajos ingresos –y en las poblaciones más vulnerables–, la evidencia sugiere que las políticas laborales tienen mayor efectividad. Por lo tanto, para alcanzar el objetivo de una política integral y efectiva de empleo joven, es necesario alcanzar acuerdos sobre ejes clave que han mostrado ser exitosos en la promoción de los y las jóvenes en el empleo a nivel regional y mundial.

En este marco, CIPPEC está impulsando un diálogo multiactoral para debatir los ejes principales que una política de empleo joven debería abarcar. Alcanzar acuerdos en una agenda tan relevante, como es la empleabilidad de los y las jóvenes, es un primer paso que servirá de impulso para mostrar que podemos lograr acuerdos básicos que lleven a que la Argentina retome una senda de crecimiento con inclusión.

Esta propuesta es una síntesis de los ejes que surgieron en las reuniones con actores clave del mercado laboral. Reflejan las problemáticas compartidas, así como también las políticas necesarias para abordarlas. A continuación, se presentan los 30 puntos de consenso identificados en estas instancias, que resumen las posturas compartidas. A partir de estos puntos de consenso, surge la propuesta de política de empleo joven desarrollada en el trabajo presente.

Treinta puntos de consenso para una política de empleo joven

Formación profesional

1. Establecer sectores productivos prioritarios a nivel nacional y por regiones.
2. Impulsar el fortalecimiento de centros de capacitación continua.
3. Impulsar la certificación de instituciones de formación.
4. Organizar la oferta de cursos en base a prioridades y demandas claras.
5. Estandarizar los planes de estudios de formación profesional.
6. Homologar la certificación de habilidades.
7. Fomentar la coordinación y la articulación de la oferta institucional.
8. Institucionalizar consejos de capacitación.
9. Articular formación profesional y terminalidad educativa.

Contrato de aprendizaje

10. Definir mediante convenios colectivos de trabajo (CCT) la reglamentación de su uso.
11. Establecer claridad en el contrato para generar previsibilidad en el alcance y reducir la litigiosidad injustificada.
12. Implementar mecanismos de autogestión, uso previsible y monitoreo confiable.

Educación

13. Incorporar habilidades técnicas y habilidades sociales en los planes de estudio.
14. Evaluar y ajustar la legislación sobre prácticas profesionalizantes.
15. Establecer un diálogo fluido entre los sectores educativos y productivos.

Incentivos a la contratación

16. Diseñar incentivos fiscales o mediante transferencias para la contratación de jóvenes.
17. Favorecer el encadenamiento con el contrato de aprendizaje y programas sociales.
18. Establecer un mecanismo de autogestión para facilitar la contratación.
19. Priorizar la creación de empleo en MiPymes.
20. Focalizar en poblaciones vulnerables para garantizar la equidad.
21. Monitorear el uso de los incentivos para evaluar su efectividad y aplicación.

Trabajo independiente

22. Implementar programas de capacitación integral.
23. Generar financiamiento accesible, como fondos de capital.
24. Diseñar incentivos fiscales temporales.

Intermediación laboral

25. Fortalecer las oficinas de empleo para mejorar su capacidad de intermediación.
26. Reorganizar y coordinar los programas de promoción existentes en los tres niveles de gobierno.
27. Crear una ventanilla única para simplificar el acceso de los y las jóvenes a los programas y ayudas estatales.
28. Evaluar la empleabilidad de los y las jóvenes para personalizar las trayectorias formativo-laborales.
29. Establecer una historia laboral unificada para facilitar la búsqueda de empleo.

Diálogo tripartito

30. Institucionalizar espacios territoriales de consulta y diálogo tripartito.

Formación profesional

La formación profesional es un aspecto central de las políticas activas del mercado de trabajo. Su fortalecimiento se traduce en una mejor preparación de las personas de cara a las demandas del mercado laboral, además de en un salto en la productividad y capacidad de las empresas a través de la mejora en procesos, tecnología, salarios y condiciones de trabajo.

Ella se debe llevar a cabo tanto en el aula como en la empresa, lo cual deriva en dos aspectos fundamentales a ser abordados. Por un lado, el fortalecimiento y la coordinación del ecosistema de formación profesional que llevan a cabo los centros educativos, las empresas y los sindicatos

donde se forma a los/as trabajadores/as y desocupados/as. Por otro, el fortalecimiento de la formación en ambientes de trabajo, que mejore la empleabilidad al mismo tiempo que garantice espacios protegidos de formación.

La formación profesional, en condiciones igualitarias de acceso y trato, es un derecho fundamental para todas las personas trabajadoras. En Argentina, operan aproximadamente 3.500 establecimientos de educación técnica y profesional, 90% de los cuales es de carácter estatal. Dentro de este ecosistema educativo, la mitad corresponde a escuelas secundarias técnicas, un tercio está representado por centros de formación profesional y el remanente lo ocupan instituciones de educación superior de orientación técnica. Este sistema tripartito presenta una falta de cohesión y una heterogeneidad considerable (INET, 2017).

Al poner el foco en los centros de formación profesional, emerge la necesidad de identificar perfiles y sectores prioritarios, establecer criterios de calidad mínimos así como también homologar las certificaciones. La oferta de cursos debe ajustarse a las demandas locales y a los planes estratégicos regionales de desarrollo, considerando también el perfil de empleabilidad de las personas, tanto con empleo como desempleadas, que buscan formarse.

Frente a las demandas de formación de los y las jóvenes, en particular aquellos y aquellas que no han completado su educación secundaria, resulta imperativo asegurar una cobertura amplia y coordinada por parte de los servicios educativos para personas adultas, los centros de capacitación profesional y los programas de empleo y formación laboral. Con el fin de fomentar el fortalecimiento y la coordinación del actual ecosistema de formación profesional, es esencial impulsar una serie de políticas de mejora:

- Establecer sectores productivos prioritarios a nivel nacional y por regiones, para integrar la formación profesional de los trabajadores y las trabajadoras en la estrategia nacional de desarrollo.
- Impulsar el fortalecimiento de centros de capacitación continua en empresas, sindicatos y organizaciones relacionadas, a través de líneas de financiamiento de nueva tecnología destinadas a sectores estratégicos.
- Incrementar las competencias de docentes, instructores/as, formadores/as internos/as y demás especialistas involucrados/as en los aprendizajes.
- Establecer criterios para certificar instituciones de formación, asegurando la calidad de aquellas que imparten programas de capacitación laboral.
- Organizar la oferta de cursos en base a la demanda local de formación y a las áreas estratégicas.
- Estandarizar los planes de estudios de formación profesional en cada sector y actividad, garantizando uniformidad en la duración y el contenido de los programas.
- Homologar la certificación de habilidades adquiridas en los cursos de formación profesional y en la experiencia laboral de la persona.
- Fomentar la coordinación y la articulación entre los centros gestionados por el sector educativo y aquellos dependientes de entidades empresariales y sindicales para una utilización estratégica de los recursos.

- Institucionalizar consejos de capacitación para el análisis, la priorización y la implementación de programas de formación laboral continua.
- Promover la colaboración entre instituciones de formación profesional y centros educativos formales, con el propósito de lograr la articulación entre formación y terminalidad educativa.

Contrato de aprendizaje

Simultáneamente al fortalecimiento del ecosistema de formación profesional, es esencial potenciar las oportunidades de aprendizaje práctico en entornos laborales para aquellas personas que no están inscriptas en instituciones educativas formales. Como afirma la Recomendación 208 de la OIT, firmada en junio de 2023, “la promoción y el desarrollo de aprendizajes de calidad pueden conducir al trabajo decente, contribuir a dar respuestas eficaces y eficientes a los desafíos del mundo del trabajo, y ofrecer oportunidades de aprendizaje permanente que permitan mejorar la productividad, la resiliencia, las transiciones y la empleabilidad y satisfacer las necesidades actuales y futuras de los aprendices, los empleadores y el mercado de trabajo” (OIT, 2023).

En Argentina, ya se han implementado diversas iniciativas basadas en este enfoque formativo. A nivel nacional, desde 2006, el Ministerio de Trabajo de la Nación ha venido desarrollando el programa de Entrenamiento para el Trabajo (EPT), el cual ha demostrado un éxito tangible en la capacitación de jóvenes y su posterior inserción laboral. A nivel provincial, también se ha implementado una variedad de programas de prácticas formativas en empresas, como el programa “Primeros Pasos” en Córdoba o “Enlace” en Mendoza.

No obstante, debido a su naturaleza, estos programas tienen una cobertura limitada, dado que terminan focalizándose mayormente en jóvenes y empresas que buscan asistencia en las oficinas de empleo y logran atravesar todos los trámites administrativos necesarios. Muchas micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes), así como una gran cantidad de jóvenes, no participan en estos programas debido a la falta de conocimiento sobre ellos o a la desconfianza en la administración pública.

En la actualidad, la Ley 25.013 –aprobada en 1998 y actualizada en 2008– establece el contrato de aprendizaje para jóvenes de hasta 28 años. Este contrato busca ser una herramienta de formación teórico-práctica, sin embargo, en la realidad se observa que apenas el 0,1% de los trabajadores y las trabajadoras emplea esta modalidad para capacitarse. Por lo cual, es esencial adecuar la ley para que el contrato de aprendizaje se convierta en una herramienta efectiva para fomentar la inclusión sin menoscabar los derechos laborales. Argentina necesita una normativa consensuada que permita expandir la formación de jóvenes trabajadores y trabajadoras a una escala mayor. Este tipo de políticas debe permitir a los y las jóvenes gestionar sus experiencias de aprendizaje, de igual manera que debe posibilitar a las empresas utilizar este enfoque para capacitar a otras personas en el futuro.

Por lo tanto, la modificación de esta ley debe centrarse en dos aspectos clave. En primer lugar, debe establecerse que la regulación de su uso (puestos de trabajo, cupos, horarios, incentivos económicos, certificación, etc.) sea acordada a nivel sectorial en los Convenios Colectivos de Trabajo. Esto garantizará un uso adecuado del contrato de aprendizaje y permitirá adaptar esta figura a las distintas realidades de cada sector. Las diferencias entre el trabajo en el sector gastronómico y el sector metalmeccánico, por ejemplo, demandan

enfoques educativos distintos y, por ende, regulaciones diferentes. Para las actividades sin convenios establecidos, se deberán fijar parámetros mínimos y máximos a respetar.

En segundo lugar, resulta fundamental regular y distinguir entre los usos indebidos de la normativa y los errores administrativos, con el fin de reducir la litigiosidad infundada y promover la adopción adecuada de esta figura. En muchas ocasiones, el temor a enfrentar disputas legales no justificadas lleva a los empleadores a evitar la aplicación de esta modalidad formativa, lo que resulta en la pérdida de la oportunidad de capacitar a la próxima generación de trabajadores y trabajadoras del sector. Una regulación minuciosa y consensuada puede proporcionar previsibilidad y asegurar el uso apropiado de esta norma. El Ministerio de Trabajo de la Nación debería, en diálogo con sindicatos y asociaciones empresariales, reglamentar el monitoreo y las penalidades del mal uso del contrato de aprendizaje.

Un enfoque especial debería regir a la aplicación de la figura del aprendizaje en MiPymes. Es necesario reforzar la capacidad de ofrecer aprendizaje de calidad por parte de estas empresas mediante apoyo financiero, facilitando así el acceso a los servicios de desarrollo empresarial y mejorando los métodos docentes y formativos. En definitiva, esto permitirá una llegada más amplia y eficaz a sectores y poblaciones que actualmente no acceden a programas de empleo.

La implementación de mecanismos de autogestión para el contrato de aprendizaje también conllevaría un uso más efectivo y descentralizado, lo que tendrá un impacto mayor en la empleabilidad de las y los jóvenes. Las oficinas de empleo, si bien son fundamentales, no deberían ser el único mecanismo para poder incorporar y capacitar futuros/as trabajadores/as en una empresa. La AFIP debería establecer un código de alta para aprendices de alcance claro y definido que permita un uso previsible y un monitoreo confiable.

Por último, el establecimiento de un contrato de aprendizaje eficaz y una figura contractual clara repercutirá positivamente en los programas laborales existentes. En muchas ocasiones, los programas de capacitación a nivel municipal o provincial entran en conflicto con la legislación nacional. Esto deriva en sanciones para los empleadores aun cuando están operando conforme a las normativas del programa. Al instituir una figura legal robusta que las provincias y municipios puedan adoptar para integrar incentivos económicos y formativos, se lograrán programas más sólidos, un mayor uso por parte de los empleadores y mejores estándares de protección para los trabajadores y las trabajadoras.

Educación

La Ley de Educación Nacional N° 26.206 establece la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos como una modalidad educativa destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar para aquellas personas que no lo hayan logrado en la edad establecida, así como brindar oportunidades educativas a lo largo de toda la vida. En Argentina, existen diversos programas en funcionamiento que facilitan la terminación educativa y fomentan experiencias laborales. Resulta crucial coordinarlos con los esfuerzos enfocados en la formación profesional. En ese objetivo, es clave fortalecer las alianzas entre las instituciones educativas y los centros de formación profesional, vinculando la capacitación técnica con la finalización de la educación formal. De esta manera, jóvenes y adultos/as que no hayan concluido su educación formal tendrán la oportunidad de adquirir habilidades técnicas junto con la finalización de sus estudios.

La evidencia empírica sugiere que cada paso avanzado en el recorrido educativo aumenta de manera significativa las posibilidades de que una persona acceda a un empleo formal y mejore sus ingresos. Es fundamental explorar modos en que la educación secundaria puede interactuar con el mundo laboral para brindar a los y las jóvenes la mejor preparación posible. El diálogo entre el ámbito educativo y el sector productivo conduce a una formación que facilita la inserción laboral de los y las jóvenes que completan la educación secundaria, brindándoles herramientas más sólidas para su incorporación en el mercado laboral. En este contexto, es esencial:

- Adaptar los planes de estudios para incorporar habilidades técnicas y habilidades sociales que favorezcan su inserción laboral.
- Evaluar y ajustar la legislación sobre prácticas profesionalizantes de estudiantes del nivel secundario para fomentar un uso más extenso, con un enfoque en el aprendizaje de los y las jóvenes y la protección de su bienestar.
- Establecer un diálogo fluido entre los sectores educativos y productivos, con sindicatos y empresas locales en cada región.

Incentivos a la contratación

Una política de empleo joven debe concebir una trayectoria que, además de incluir una sólida dimensión formativa, contemple incentivos para la contratación. Frente a los desafíos de la baja empleabilidad en la juventud, el Estado puede promover su inserción laboral mediante incentivos fiscales, como la reducción de las contribuciones patronales, o mediante transferencias monetarias que cubran parte del salario. Estas herramientas han demostrado su éxito a través de diversas leyes y programas de promoción a nivel nacional, provincial y municipal, así como en enfoques similares a nivel internacional. Muestra de ello son el Programa de Inserción Laboral (PIL) del Ministerio de Trabajo o el “Te Sumo” para las pymes.

Dado el contexto actual de búsqueda de equilibrio fiscal en Argentina, la magnitud de estos incentivos –tanto en términos de cantidad como duración–, así como su enfoque, deben ser calculados y acordados cuidadosamente. Como se mencionó anteriormente, las políticas de incentivos que se focalizan en poblaciones con barreras significativas de acceso suelen ser más eficaces. Por eso, el consenso debe girar en torno a los límites deseables y viables para definir a la población objetivo. De esta forma, los recursos estatales pueden lograr una mayor eficacia y evitar gastos redundantes en grupos que no enfrentan obstáculos para su empleabilidad.

Al igual que en los contratos de aprendizaje, la implementación de un mecanismo de autogestión favorecerá un uso más efectivo y descentralizado. A su vez, esto requerirá de mecanismos claros de seguimiento y control. Por lo tanto, los incentivos económicos para la contratación de jóvenes pueden maximizar su eficacia si:

- Se conciben como una extensión del contrato de aprendizaje y de programas sociales con formación, incorporando a la empresa a jóvenes que recibieron capacitación.
- Se implementan de manera sencilla, permitiendo la autogestión por parte de jóvenes y empresas.
- Priorizan la generación de empleo en MiPymes.



- Se centran en poblaciones con mayores barreras para el acceso laboral.
- Cuentan con un sistema de monitoreo y seguimiento coherente para prevenir abusos de la normativa.

Trabajo independiente

Teniendo en cuenta las nuevas dinámicas laborales y los cambios generacionales, es primordial considerar la relevancia del empleo independiente para los y las jóvenes. Promover y respaldar la creciente iniciativa emprendedora de esta generación exige la implementación de una serie de medidas estratégicas. Estas políticas deben perseguir la creación de un entorno propicio que les permita desarrollar sus ideas, establecer sus propios emprendimientos y aportar al desarrollo económico. Entre los pilares esenciales, resulta elemental desarrollar las siguientes iniciativas:

- Programas de capacitación integral con formación que aborde habilidades empresariales, gestión financiera, marketing digital y tecnología.
- Financiamiento accesible, como fondos de capital semilla específicos para jóvenes emprendedores, con tasas de interés preferenciales y plazos flexibles, para facilitar el acceso al financiamiento necesario para iniciar o expandir sus negocios.
- Incentivos fiscales temporales a jóvenes emprendedores/as, a fin de aliviar la carga tributaria en los primeros años de operación de sus negocios.

Este enfoque integral se orienta a empoderar a la juventud a través del fomento de la iniciativa emprendedora, apuntando a la creación de un ecosistema en el que ellos y ellas puedan desarrollar sus proyectos y contribuir de manera significativa al progreso económico y social.

Intermediación laboral

La implementación de una política laboral debe enfocarse en fortalecer la intermediación laboral, un proceso crucial para el mercado de trabajo. Tal como se remarcó anteriormente, en Argentina, las oficinas de empleo municipales desempeñan un papel fundamental en la ejecución de programas de empleo en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, la consistencia y eficacia de estas instituciones varían a lo largo del país.

Con el propósito de promover oportunidades laborales para los y las jóvenes, resulta imperativo potenciar y estandarizar el funcionamiento de estas oficinas de empleo, otorgándoles un rol destacado en la intermediación laboral y en la identificación de demandas tanto de la población joven como de los sectores productivos locales. Estos espacios deben ser el epicentro del diálogo y consenso, de modo que faciliten la confluencia entre la formación y la inserción laboral.

Un aspecto central del fortalecimiento de la intermediación laboral se relaciona con la reorganización de los programas de promoción existentes. El panorama actual de programas revela una diversidad de iniciativas orientadas a la inserción laboral, pero con superposiciones

y una falta de coordinación evidente. El esfuerzo descoordinado del gobierno nacional, las provincias y los municipios crea redundancias y diluye su eficacia. Por esta razón, es crucial reducir esta dispersión y aumentar la sinergia entre las iniciativas y programas a través de una autoridad competente.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación es el organismo adecuado para liderar esta coordinación mediante mecanismos como el Consejo Federal del Trabajo, estableciendo una estructura coherente para las políticas activas en cada provincia y promoviendo una estrategia integral.

Además de la coordinación conceptual y administrativa, es esencial desarrollar sistemas informáticos avanzados que consoliden las diversas bases de datos, permitiendo a las oficinas de empleo acceder a las historias laborales unificadas de los y las jóvenes. Esta integración informática también posibilitará la creación de una ventanilla única que simplifique el acceso de las personas a las ayudas estatales. Independientemente del organismo estatal al que se acerquen, los gobiernos deben relevar los mismos datos para poder estandarizar las respuestas a las distintas necesidades.

En tercer lugar, para fortalecer la intermediación laboral, debemos mejorar la caracterización de este grupo poblacional. Identificar sus fortalezas y desafíos favorece la personalización de su desarrollo formativo y profesional. La utilización de herramientas existentes de fácil implementación para evaluar los perfiles laborales es crucial para determinar los cursos o programas más adecuados, maximizando el impacto de las políticas de promoción. Nuevamente, las oficinas de empleo desempeñan un rol central en este aspecto, ya que son el espacio idóneo para impulsar actividades de caracterización de la empleabilidad.

Por último, el seguimiento constante del funcionamiento de la intermediación laboral a través de indicadores de resultados es un elemento clave para cualquier política en este ámbito. El monitoreo y la evaluación de las políticas implementadas debe ser la base para pensar y diseñar las acciones futuras. En otras palabras, una medición precisa de la implementación, operación y resultados permitirá realizar los ajustes necesarios y mejorar la efectividad de las oficinas de empleo.

Diálogo tripartito

Las políticas de promoción del empleo muestran mejores resultados cuando hay una coordinación local entre el Estado y los sectores productivos en la definición de los perfiles de formación necesaria para satisfacer la demanda laboral local. La institucionalización del diálogo tripartito para las políticas de empleo es de vital importancia debido a su capacidad para fomentar un enfoque inclusivo y equitativo en la toma de decisiones relacionadas con el mercado laboral.

Al involucrar a representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores/as en la formulación, implementación y seguimiento de políticas, se garantiza una perspectiva más amplia y se promueve la construcción de consensos. Esto no sólo aumenta la eficacia de las políticas, al reflejar las necesidades y posiciones de todas las partes interesadas, sino que también contribuye a que las políticas se mantengan en el tiempo al abordar de manera colaborativa los desafíos del empleo, como la creación de trabajo decente, la formación laboral y la protección de los derechos laborales.



En el contexto de una política orientada al empleo joven, consideramos esencial institucionalizar espacios de consulta y diálogo a nivel territorial, que involucren al Estado, las empresas y los sindicatos. Estos foros deben ser formalmente integrados por las oficinas de empleo, con el propósito de potenciar la efectividad de las políticas activas del mercado laboral. Su objetivo es incorporar las necesidades de capacitación expresadas por los actores productivos locales, al mismo tiempo que se optimiza la eficacia en la intermediación laboral.

LINEAMIENTOS PARA UN PLAN DE IMPLEMENTACIÓN

La propuesta de política de empleo joven tiene un componente que requiere la aprobación de una ley y otro componente más amplio que requiere la articulación de programas, instituciones y normativa ya existente.

Con respecto a las condiciones técnicas para el trabajo legislativo, el principal cambio requiere la modificación de la Ley 25.013, que establece los contratos de aprendizaje. En este caso, será necesario enfatizar que la propuesta de CIPPEC viene a fortalecer un marco normativo ya existente pero que actualmente está en desuso: sólo el 0,1% de los trabajadores y las trabajadoras utiliza la figura de aprendiz, enmarcada en esta ley, para capacitarse.

La propuesta busca ajustar dos aspectos puntuales de la ley: establecer las condiciones de contratación mediante un acuerdo paritario y, en segundo lugar, la reglamentación de las penalidades para reducir la litigiosidad injustificada. En lo que refiere a la reglamentación del uso de los contratos de aprendizaje –incluyendo aspectos como puestos de trabajo, cupos, horarios, incentivos económicos, certificaciones– quedará por definirse a nivel sectorial dentro de los Convenios Colectivos de Trabajo en conjunto con el Ministerio de Trabajo. Esto asegura un uso adecuado de los contratos de aprendizaje y su adaptabilidad a las distintas realidades sectoriales, al mismo tiempo que garantiza un mayor apoyo a la propuesta por parte del ala sindical. Por otro lado, en lo que refiere al segundo aspecto mencionado, deberán reglamentarse, a nivel Ministerio de Trabajo, las penalidades en caso de uso incorrecto del contrato de aprendizaje, para diferenciar los usos abusivos de la norma de los errores administrativos y así reducir la litigiosidad injustificada y promover el uso de esta figura.

El resto del proyecto de ley establecerá incentivos a la contratación y a la formación profesional. La legislación establecerá un marco general que luego deberá ser reglamentado por el Poder Ejecutivo, especialmente en el ámbito del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Educación.

Por otro lado, en lo que hace a los aspectos de reordenamiento administrativo de la política, esta tarea requerirá un proceso de coordinación de programas y sistemas de registración que cruzan ministerios y niveles de gobierno. La adecuación de los programas de formación profesional e incentivos a la contratación requerirá de una autoridad nacional que conduzca el proceso de adecuación del ecosistema existente: la Secretaría de Empleo se posiciona como el ámbito natural para dicha coordinación.

Esta área deberá generar las condiciones para compatibilizar las distintas bases de datos existentes de beneficiarios/as y de programas, además de compartir dicha base unificada para el uso por parte de todos aquellos niveles de gobierno que tengan participación en las políticas laborales. De esta manera, se accede a una ventanilla única que permitirá establecer trayectorias formativas y de inserción homogéneas a lo largo del país.

Por último, deberá realizarse un trabajo de fortalecimiento institucional y capacitación de las oficinas de empleo –que son de gestión municipal–, las cuales deberán mejorar su gestión y capacitación de sus RR.HH. Para esto se necesitará la coordinación de la Secretaría de Empleo, de modo de proveer recursos económicos y técnicos que guíen este fortalecimiento.

La propuesta se centra en generar un acuerdo con los actores relevantes sobre una serie de ejes clave que han mostrado ser exitosos en la promoción de los y las jóvenes en el empleo a nivel regional y mundial. Uno de los principales desafíos radica en evitar que la propuesta de promoción de empleo se asocie con una política de flexibilización de los derechos laborales de los trabajadores y las trabajadoras jóvenes. A su vez, dotar de condiciones laborales beneficiosas para los y las jóvenes puede ir en perjuicio de aquellos y aquellas que tienen una mayor antigüedad. Por otro lado, desde el punto de vista de la demanda laboral, el frecuente temor a enfrentar demandas infundadas lleva a los empleadores a evitar esta figura formativa, lo que termina representando una pérdida de la oportunidad de capacitar a la próxima generación de trabajadores y trabajadoras del sector.

Para que la propuesta de política de empleo joven tenga mayor factibilidad y pueda afrontar estos desafíos, se aborda desde el consenso entre los actores involucrados: el sector empresarial, los sindicatos y el Estado. El proyecto reúne elementos que implican la participación activa de estos actores económicos, de manera de garantizar que la norma no se desvirtúe ni se aleje de su objetivo original, que se aplique y pueda adaptarse a las características de cada sector de actividad. Para ello, CIPPEC fue parte de mesas cerradas de diálogo bilateral y multiactoral con los actores más relevantes: ya se han llevado a cabo reuniones bilaterales con representantes del G6 (UIA, CAMARCO, ADEBA, SRA, Bolsa de Comercio y CAC), la UOCRA y el Espacio Laborar.

Con respecto a la economía política, ante aquellos sectores que suelen asociar este tipo de políticas de promoción del empleo con el riesgo de flexibilización laboral, será necesario enfatizar que en otros países de la región –como Brasil con Lula Da Silva, Chile con Michelle Bachelet y Uruguay con José Mujica– se han impulsado leyes de aprendizaje que conectan la educación con la formación en el ámbito laboral, y que Argentina aún carece de una normativa consensuada que permita la formación adecuada del grupo poblacional en el que se enfoca esta propuesta de política pública.

Por otro lado, frente a los sectores que puedan considerar inapropiada la idea de otorgar beneficios fiscales por su impacto en la sostenibilidad (reduciendo contribuciones patronales y/o con transferencias monetarias que cubran parte del salario), se deberá resaltar que los datos y los antecedentes muestran que existe un retorno de esta inversión que redundará en mayor formalidad y mejores condiciones de trabajo para las y los jóvenes.



BIBLIOGRAFÍA

Instituto Nacional de Educación Tecnológica. (2017). *La educación técnico-profesional en cifras 2017*. Informe Estadístico Nacional <https://www.inet.edu.ar/wp-content/uploads/2018/03/ETP-Cifras-2017.pdf>

OIT. (2023). *Recomendación relativa a los aprendizajes de calidad*. Conferencia Internacional del Trabajo - 111.a reunión, Ginebra, 2023.



ACERCA DEL AUTOR

Manuel Mera

Director del programa de Protección Social

Licenciado en Ciencia Política (Universidad Di Tella). Magíster y Doctor en Gobierno (Georgetown University). Profesor visitante en Universidad Di Tella y Universidad Nacional de San Martín.

CIPPEC[®]

#40D
