

Colina, Jorge

Proyecto jóvenes y empleo: propuesta de un sistema integral para promover el empleo juvenil

**Documento de Trabajo N° 39
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”**

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Colina, J. (2012, noviembre). Proyecto jóvenes y empleo : propuesta de un sistema integral para promover el empleo juvenil [en línea]. Documento de trabajo No. 39. Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica Argentina. Disponible también en:
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/proyecto-jovenes-empleo-propuesta..pdf>

(Se recomienda indicar fecha de consulta al final de la cita. Ej: [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2010]).



Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"

**PROYECTO JÓVENES Y EMPLEO:
PROPUESTA DE UN SISTEMA
INTEGRAL PARA PROMOVER EL
EMPLEO JUVENIL**

Por

Jorge Colina

Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Economía "Francisco Valsecchi"
Documento de Trabajo N° 39

Noviembre de 2012

El autor del presente artículo cede sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital del mismo al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina y a otras bases de datos que la Universidad considere de relevancia académica.

Pontificia Universidad Católica Argentina
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”

**PROYECTO JÓVENES Y EMPLEO:
PROPUESTA DE UN SISTEMA INTEGRAL
PARA PROMOVER EL EMPLEO JUVENIL**

Lic. Jorge Colina
Profesor - Escuela de Economía
Universidad Católica Argentina

RESUMEN

El presente estudio ofrece propuestas concretas técnicamente pertinentes y políticamente viables para crear un sistema permanente de formación para el empleo y creación de puestos de trabajo para los jóvenes. Para la formación, se propone crear una nueva modalidad dentro de la educación media formal que responda a las necesidades de los jóvenes y de los sistemas productivos locales. Para la creación de puestos de trabajo para los jóvenes, se propone generar estímulos tributarios sobre las cargas sociales a fin facilitar los primeros pasos en la formalidad laboral y un marco regulatorio especial para las relaciones trabajo-trabajo, ámbito natural donde más fácilmente los jóvenes dan sus primeros pasos en el mercado laboral.

ABSTRACT

The present study describes concrete proposals that are technically appropriate and politically viable to create a permanent system of employment training and creation of jobs for youth. In the case of training, the proposal is to create a new modality within the secondary education system to provide a more adequate response to the needs of youth and of local productive systems. To create job opportunities for youth, the proposal are to establish incentives in the social security system to facilitate their first steps in the formal labor market and create a special regulatory framework for small enterprises based on labor to labor relations, which are the most likely places where youth will find their first employment.

PROYECTO JÓVENES Y EMPLEO: PROPUESTA DE UN SISTEMA INTEGRAL PARA PROMOVER EL EMPLEO JUVENIL¹

Jorge Colina

1. Introducción

La problemática del empleo juvenil ha sido analizada en otros estudios², quedando pendiente más bien la discusión de ideas y propuestas para mejorar las posibilidades de la juventud de acceder a empleos de calidad y desarrollar carreras laborales con mejores horizontes de vida. Fundamentalmente, la necesidad emerge muy visible para los jóvenes en situación de vulnerabilidad social que abandonan tempranamente la escuela secundaria, quedando expuestos a sufrir permanentes restricciones de oportunidades para una vida laboral que les otorgue un adecuado bienestar. El presente estudio ofrece propuestas para estos problemas.

Un primer elemento a tener en cuenta es que las restricciones al empleo de los jóvenes resultan de dos tipos de déficits: de oferta y de demanda laborales. El factor de oferta alude a la baja formación para el trabajo de los jóvenes, que trasunta en que se les hace muy complicado ofrecer su fuerza de trabajo en el mercado laboral. El factor de demanda refiere a los escasos puestos de trabajo que las empresas tienen disponibles en el mercado laboral posibles de ser ocupados por jóvenes. Ciertamente que esto último tiene una raíz “tecnológica”, es decir, en el estado del arte de la tecnología la baja de formación de los jóvenes (y, en muchos casos, la falta de pertinencia de sus conocimientos) conspira contra la posibilidad de los jóvenes de ocupar estos puestos de trabajo. Sin embargo, también es sabido que los conocimientos tecnológicos pueden ser impartidos por las mismas empresas en la medida que los jóvenes cuenten con un bagaje de aptitudes y actitudes mínimas para el trabajo. En otras palabras, las empresas pueden formar para el empleo, en la medida que el sistema escolar de una base.

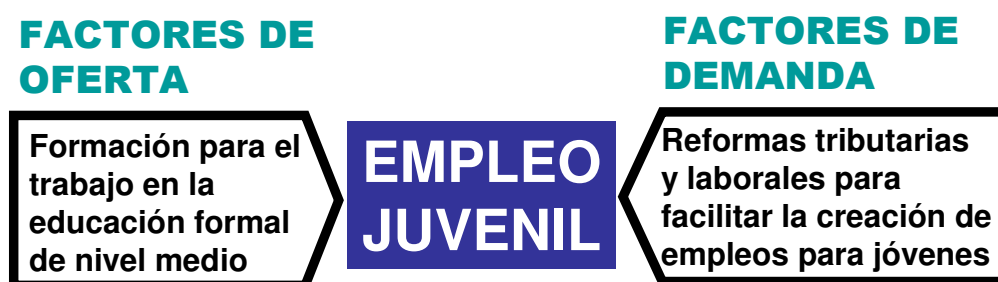
¹ Esta propuesta es producto del consenso alcanzado en el Grupo de Trabajo integrado por representantes de la Acción Católica Argentina, la Comisión Nacional de Justicia y Paz de la Conferencia Episcopal Argentina y la Escuela de Economía de la Universidad Católica Argentina.

² En la sección de bibliografía se presenta algunos de los principales estudios que se realizaron desde la Escuela de Economía de la UCA sobre el empleo juvenil.

Lo que necesitan las empresas son reglas de juego institucionales que no les impliquen penalidades por emplear a un joven. En Argentina, paradójicamente, el discurso sobre los derechos de los jóvenes está presente en todos los órdenes y es compartido por todos los actores sociales, pero poco se advierte que las normas laborales e impositivas del mercado del trabajo están pensadas exclusivamente para beneficio de los adultos (educados y con experiencia laboral), con lo cual poco atienden la realidad de los jóvenes. Esas normas terminan convirtiéndose en un mecanismo de exclusión –involuntaria, por cierto– de los jóvenes del mercado laboral.

Por eso en este estudio se abordan las propuestas para un mejor sistema de empleo juvenil a través de una estrategia de doble entrada donde confluyen en dirección al mismo objetivo dos tipos de acciones: la incorporación a la educación formal de componentes formativos para el trabajo, para atender los déficits de oferta, y la generación de normas laborales e impositivas que no penalicen a las empresas que brindan empleo de calidad a los jóvenes, para atender los déficits de demanda de jóvenes por parte de las empresas para emplearlos.

Gráfico 1. Una estrategia de doble entrada



Fuente: elaboración propia

2. Formación para el trabajo en la educación formal de nivel medio

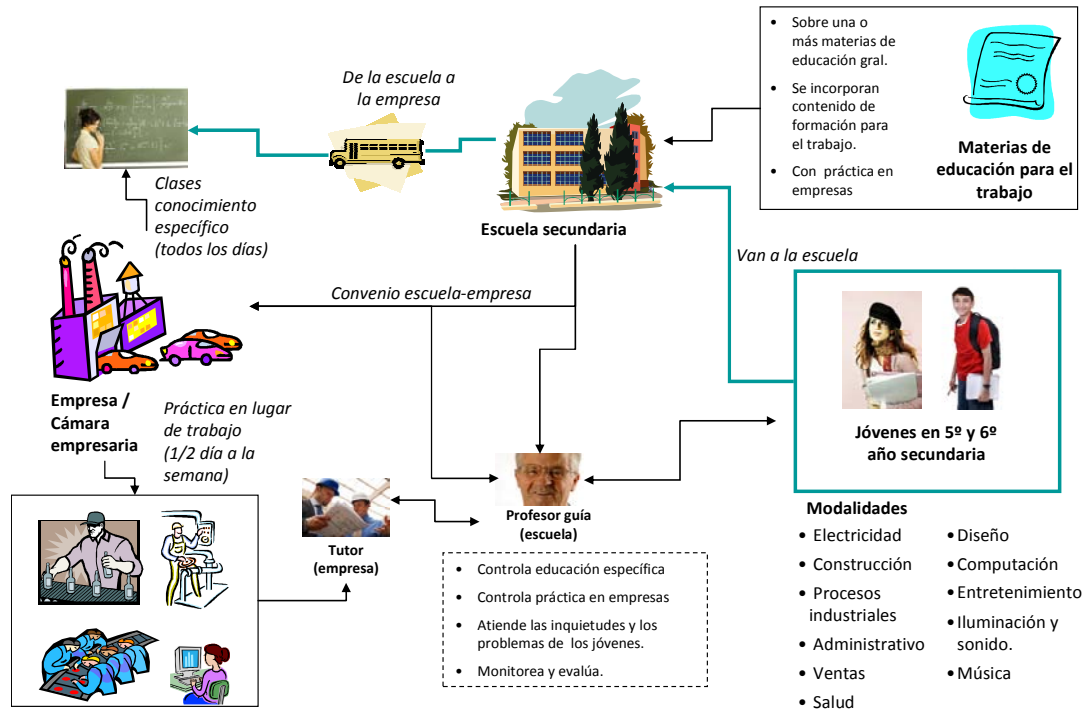
Entre las escuelas y las empresas se deberían definir los contenidos de algunas materias que se podrían incorporar dentro de la currícula de la educación formal como una modalidad optativa de educación para el trabajo. Estas materias deberían combinar la formación general impartida en las escuelas, con la formación teórico-práctica específica impartida en las áreas de capacitación de las empresas y prácticas guiadas programadas con tutores en las empresas.

Se trata de generar una fuerte y permanente conexión entre las escuelas de educación media y las empresas de la zona para que, conjuntamente, identifiquen cuáles son los perfiles de saberes y habilidades que las empresas de la zona necesitan para cubrir sus puestos de trabajo. Aquí deberían participar empresas de todas las ramas de actividad, no circunscribiéndose sólo a las actividades ligadas a la construcción o a la industria, sino también aquellas que cubren el abanico de posibilidades de los saberes ligados a los servicios, como salud, ventas, soporte administrativo y a disciplinas nuevas con alta recepción entre los jóvenes como diseño, comunicación, computación, entretenimientos, música, iluminación y sonidos, etc.

Creada la modalidad optativa dentro de la escuela, el sistema funcionaría como se indica en el Gráfico 2. Los alumnos que opten por ella, en horas extracurriculares deberían ser trasladados desde las propias escuelas hacia el lugar de capacitación de las empresas donde se impartirían las clases teórico-prácticas específicas. Un día a la semana durante 2 o 3 horas (o a lo sumo 2 días a la semana) los alumnos deberían realizar prácticas en los lugares de trabajo bajo la supervisión de un tutor de la empresa, que preferentemente debería ser el jefe de sección donde se desarrolle la práctica. Como contraparte al tutor de la empresa, se debe prever en la escuela una figura central, que es la del profesor guía, ocupada por 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 el responsable de monitorear y evaluar los resultados de la articulación de su escuela con las empresas.

Concluida la fase de las materias generales, de las materias teórico-prácticas y de las prácticas, el alumno habría concluido el periodo de cursado de materias (lo ideal sería que esta etapa coincida con la finalización del último año de la secundaria) y para concluir la modalidad formativa se podría implementar una pasantía corta (2 – 3 meses) en las empresas conectadas con las escuelas, como requerimiento final para obtener su certificado habilitante para el mercado laboral. Superado el período de pasantía, el alumno podría concluir la educación media con un título y un certificado: el título sería el que emite la escuela (bachillerato, técnico, etc.) más un certificado que sería un documento habilitante para el empleo emitido por la modalidad optativa de educación para el trabajo.

Gráfico 2. Modalidades de educación para el trabajo en de la educación secundaria formal



Fuente: elaboración propia

De esta forma, dentro de las escuelas secundarias habría dos modalidades. Una, de formación propedéutica preparatoria para los estudios universitarios –que es la tradicional y la que hoy opera–, y, otra, conformada por las materias centrales de la currícula general más materias donde se combinen el conocimiento teórico impartido en la escuela, con conocimiento teórico-práctico impartido en los ámbitos de las empresas y prácticas guiadas por un tutor en los puestos de trabajo, con pasantía al final del programa, que otorgaría un certificado habilitante para el mercado laboral en la especialidad. De esta forma, los jóvenes podrían optar en los dos últimos años de la educación media por cualquiera de estas dos modalidades, en función de sus necesidades, preferencias, habilidades y expectativas laborales o formativas.

El certificado habilitante tendrá valor para conseguir empleo en la medida que sea el resultado de una formación teórico-práctica donde los contenidos de las materias y los cursos sean impartidos y compartidos entre la escuela y las empresas, con prácticas de entrenamiento y pasantías formativas. Sin la articulación con las empresas, no es concebible pensar que este certificado

pueda tener valor de mercado. De aquí la importancia de que esta modalidad empiece y sea el resultado de una poderosa conexión académica y práctica entre las escuelas y las empresas de la zona para atender las necesidades de habilidades y competencias que se requieran en los puestos de trabajo que se crean y se vayan a crear en la localidad y zonas aledañas de cada región del país.

Instrumentar un esquema de este tipo trasciende las capacidades legales y operativas del Ministerio de Educación nacional. A lo sumo, la autoridad federal puede promover este tipo de diseño educativo, pero definitivamente son las autoridades educativas provinciales, las autoridades municipales y comunales, y las empresas de cada localidad las artífices del cambio. De aquí la complejidad, aunque también la riqueza de ideas que pueden emerger para abordar el desafío. El compromiso estatal es imprescindible, pero son las empresas y las cámaras de empleadores de cada localidad los que deben motorizar y dinamizar esta transformación.

También se podría considerar una implementación progresiva comenzando por la educación media de adultos, en virtud de que esta modalidad recepta a los jóvenes que abandonaron la secundaria y que –apremiados por la falta del requerimiento laboral básico– buscan reinsertarse a la escuela para terminar la educación media y obtener en I título secundario. En base a la experiencia de cómo funcione esta modalidad, se la puede extender a la educación media general como una modalidad educativa más (Cuadro 1).

Recuadro 1. El proyecto Ayudante en Servicios de Salud en los institutos de educación media de adultos de la Ciudad de Buenos Aires

En una experiencia de articulación entre la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, en su área de educación para adultos y educación y trabajo, y la cámara de clínicas y sanatorios privados de la República Argentina se implementará en el período 2012/2013 una prueba piloto para implementar una experiencia de educación y trabajo en la educación media de adultos. La modalidad que se probará prevé tres etapas de formación. En la primera, tomando las materias teóricas específicas relacionadas con los servicios de salud que se imparten en las escuelas (i.e., microbiología y parasitología), se realizará una experiencia por la cual los jóvenes tendrán la opción de realizar, de manera paralela a las clases teóricas de la escuela, *clases prácticas* de estas materias en los espacios de capacitación de las clínicas y sanatorios; de esta forma se busca dar contenidos pertinentes para el mercado laboral a los conocimientos teóricos que brinda la escuela. En la segunda etapa, los jóvenes realizarán *prácticas educativas* en las clínicas y sanatorios bajo la supervisión conjunta de un profesor guía (perteneciente a la escuela) y un tutor (pertenecientes a la empresa) para aprender a aplicar estos conocimientos teóricos-prácticos adquiridos en la primera etapa. Finalmente, en la tercera etapa, los jóvenes podrán hacer *pasantías rentadas con contenidos educativos* para concluir su experiencia formativa teórico-práctica enfocada al mercado de trabajo. Evaluado, y superada exitosamente dicha evaluación, podrá acceder así –junto con su título de bachiller– a un certificado oficial que dará fe de sus saberes y aptitudes adquiridas para desempeñarse como ayudante en los servicios de salud.

Este nuevo perfil de ayudante en servicios de salud dará conocimientos y habilidades para desempeñar, básicamente, las siguientes tareas de asistencia a los auxiliares de enfermería: (i) mantenimiento del orden de las salas de enfermería; ii) recepción pedidos de farmacia; iii) reposición stocks; iv) reportes de faltantes de material para su reposición; v) reporte de roturas y faltantes de equipo biomédico; vi) lavado de materiales y acondicionamiento para su uso; vii) retiro de material procesado de esterilización; viii) traslados de aparatos de electromedicina, muestras especiales e insumos biomédicos, ix) recepción y control de stock de indumentaria; entre los más importantes. Es muy importante resaltar que se trata de habilidades que no están vinculadas directamente al paciente, sino de asistencia a los auxiliares de enfermería. Lo más importante, es que los jóvenes, que en su momento abandonaron la secundaria y se reinsertaron en la escuela de adultos, ahora con estos saberes y con la oportunidad de poder comenzar a trabajar en instituciones de salud como *ayudante* de los auxiliares, desarrollarán una vocación y tendrán la posibilidad financiera de poder continuar estudios universitarios en enfermería u otras disciplinas afines en salud.

3. Reformas tributarias y laborales para facilitar el empleo de los jóvenes

Dos cambios son centrales para motorizar la creación de empleos para los jóvenes. Por un lado, revisar las elevadas cargas sociales que impone el empleo formal, al menos para los primeros años de vida laboral. Por otro lado, 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 patrón-trabajador de las grandes empresas), ámbitos muy propicios donde es más fácil y frecuente que los jóvenes encuentren sus primeros empleos.

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

Uno de las más grandes limitaciones existentes para la generación de empleos asalariados registrados para los jóvenes son las elevadas cargas sociales que debe pagar el empleador. En el régimen general de imposiciones sobre el salario de la seguridad social, sobre la remuneración bruta del trabajador, el empleador debe aplicar al trabajador las siguientes detracciones:

- ❖ **11%** con destino a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para cobertura de jubilación.
- ❖ **3%** con destino al Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (ISSJP) para cobertura de salud de los jubilados.
- ❖ **3%** con destino a la obra social para cobertura de salud.

Adicionalmente a estas imposiciones que se imponen al trabajador, el empleador –por encima de la remuneración bruta– debe tributar los siguientes impuestos:

- ❖ **17%** con destino a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para cobertura de jubilación e Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (ISSJP) para cobertura de salud de los jubilados.
- ❖ **6%** con destino a la obra social para cobertura de salud.
- ❖ **4%** para cobertura de riesgos del trabajo.

De esta forma, la carga impositiva efectiva de la seguridad social asciende a 53%. Es decir, por cada \$100 que el trabajador obtiene como “salario de bolsillo” el empleador abona \$153 de costo laboral.

Esta carga impositiva es aplicable por igual a un trabajador experimentado, formado, con altos niveles de educación e importantes antecedentes laborales, y a un joven sin experiencia laboral, sin formación para el trabajo y, en muchos casos, con la educación media incompleta. Definitivamente, esto constituye una potente discriminación al empleo registrado en contra de los jóvenes y las estadísticas oficiales así lo demuestran. Sólo el 43% de los jóvenes entre 18 y 24 trabaja, de los cuales el 33% tiene un empleo asalariado registrado, es decir, apenas un 11% de los jóvenes entre 18 y 24 años tiene un empleo asalariado registrado.

Es decir, es casi una rareza que un joven pueda tener acceso a un empleo asalariado de calidad y es difícil desconocer que la excesiva imposición sobre el salario y la falta de sensibilidad de las regulaciones tributarias están jugando a favor de esta exclusión. Esperar que un empleador pague por un joven, falto de formación para el trabajo y experiencia laboral, una carga impositiva similar a la de un adulto experimentado constituye un acto divorciado de la realidad. Por ello, hace falta un cambio de dirección para lograr mayor la racionalidad en las regulaciones impositivas y así disminuir el sesgo implícito que existe en contra de la contratación de jóvenes.

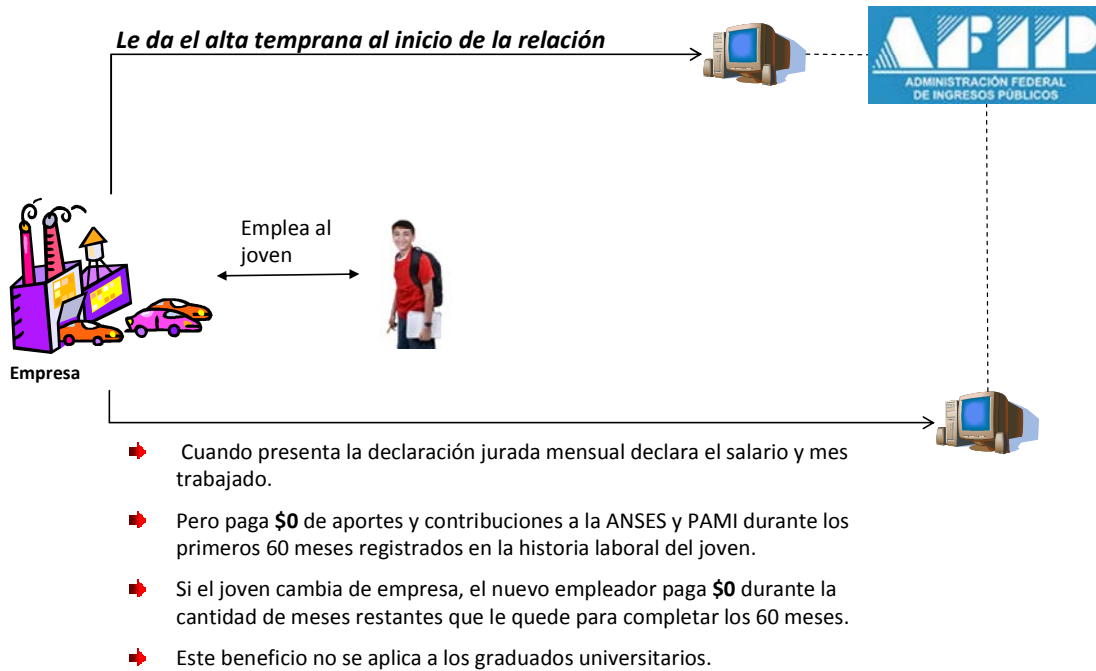
Un primer punto a tener en cuenta es que, según las normas previsionales, los requisitos para jubilarse formalmente en Argentina exigen 65 años de edad para el hombre y 60 para la mujer con 30 años de aportes. Esto implica que un joven bien puede comenzar a aportar a partir de los 30 años de edad y llegar a la edad de jubilarse con los requisitos cumplidos. Esto sugiere que, entre los 18 y los 29 años de edad, las regulaciones laborales deberían facilitar al máximo posible la accesibilidad de los jóvenes a empleos de calidad para que puedan formarse y adquirir experiencia laboral, de forma tal de incrementar sus chances para que a partir de los 30 años de edad pueda conseguir empleo de razonables niveles de productividad que le posibiliten hacer frente a la elevadas cargas sociales que impone la estructura impositiva prevaleciente. En otras palabras, antes de los 30 de edad se podría estipular un régimen especial de empleo juvenil con

exenciones de cargas impositivas para posibilitar a los jóvenes tener un fluido acceso a empleos de calidad en el mercado laboral.

Una idea que podría resultar fructífera a la luz de este razonamiento sería establecer que los primeros 60 aportes en la vida laboral registrada de cualquier ciudadano estarían exentos de aportes y contribuciones a la seguridad social estatal (ANSES y el INSSJP). La razón por la que la reducción de impuestos al trabajo se concentra sobre aquellos tributos destinados a ANSES y el INSSJP es que estas dos instituciones pueden financiarse, alternativamente al impuesto al trabajo, por la vía de mayor presión compensatoria de otros impuestos, como el impuesto a las ganancias personales, de las empresas o a la renta financiera.

Básicamente, el sistema operaría como se muestra en el Gráfico 3. La empresa que da empleo a un joven declara su contratación registrada a través del sistema de alta temprana y declara mensualmente al administrador tributario (Administración Federal de Ingresos Públicos –AFIP) el sueldo mensual, sólo que los aportes y contribuciones con destino a la ANSES y PAMI se hacen con monto cero (\$0) por los primeros 60 meses. 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 las 60 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 www.afip.gov.ar. La exención podría no ser aplicable a jóvenes con estudios universitarios en consideración a que, por el alto nivel educativo alcanzado, tendrían otras herramientas para conseguir un empleo registrado.

Gráfico 3. Exención de aportes y contribuciones a los primeros 60 aportes de la historia laboral de las personas



Fuente: elaboración propia

Lo importante es que de esta forma se brinda al joven un periodo de 5 años de trabajo exento de contribuciones sociales, para que acceda a un empleo de calidad a fin de que acumule experiencia y formación en el trabajo, y de esta forma prepararse para cuando entre a otras etapas de su vida laboral. Pero fundamentalmente con el esquema de otorgarle 60 aportes (y no una edad límite) dentro de los 12 años de vida que transcurren entre 18 años y los 30 años de edad se otorga al joven la libertad para alternar, en estas edades juveniles, estudios, viajes, actividades de esparcimiento y formación, sin la restricción de pensar en que partir de determinada edad, concluye su fase de exención, lo que le equivaldría a una pérdida de la ventaja. En cierta forma, el joven goza de libertad para probar y optar por diferentes destinos, caminos laborales y carreras profesionales sabiendo que sus primeros cinco años de vida laboral los tiene exento.

En ningún caso significa una precarización del empleo. Por el contrario, es el otorgamiento de una ventaja para compensar la desventaja de falta de formación y experiencia laboral que le impide acceder a un empleo registrado.

b.- Institucionalizar las relaciones trabajo-trabajo.

La propuesta de exención de impuestos al trabajo en los primeros 60 meses de vida laboral sirve para facilitar la incorporación del joven como asalariado dentro de una empresa o un pequeño emprendimiento productivo. Para el caso de una empresa formal, este es un incentivo potente para facilitar el empleo de jóvenes. Pero en el caso de los pequeños emprendimientos, la exención de las cargas sociales debería complementarse con un marco legislativo especial para regular la relación de trabajo. Esta necesidad de un marco regulatorio especial 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 de mayor porte. En particular, en los pequeños emprendimientos, la asimetría de poder que la doctrina laboral asume entre el gran empleador y el trabajador es muy difusa y hasta podría decirse inexistente.

En las empresas formales tradicionales, el patrón tiene una función diferenciada del trabajador consistente en poseer el capital o gestionarlo en nombre de un tercero, dirigir y ordenar al trabajador a ejecutar tareas (que el propio patrón se abstiene de realizar) y que dan como fruto el rendimiento económico del capital. Se entiende que el trabajador –por no poseer capital– debe poner su fuerza de trabajo a disposición y a las órdenes del dueño del capital, o quién lo represente, y de aquí que la legislación laboral general viene a compensar esta asimetría de poder que se genera a favor del empleador gracias a la posesión que él tiene de los medios de producción. Así, la legislación laboral debe tener un carácter tuitivo, protectorio del trabajador, justificada en la mayor capacidad económica del empleador.

Si se mira la relación anteriormente descrita con detenimiento, es fácil advertir que esta particularidad no está presente, o está muy difusamente presente, en las relaciones de empleo de los pequeños emprendimientos. Un emprendedor es allí un dador de trabajo que apenas posee un capital mínimo y se vale fundamentalmente de su propia fuerza de trabajo, experiencia y conocimientos para desarrollar su actividad; el trabajador, en este caso, es más bien un colaborador que ayuda a realizar la misma tarea –manual e intelectual– que realiza el dador de trabajo. De aquí que puede entenderse a la relación laboral de los pequeños emprendimientos como relaciones trabajo-trabajo. Es decir,

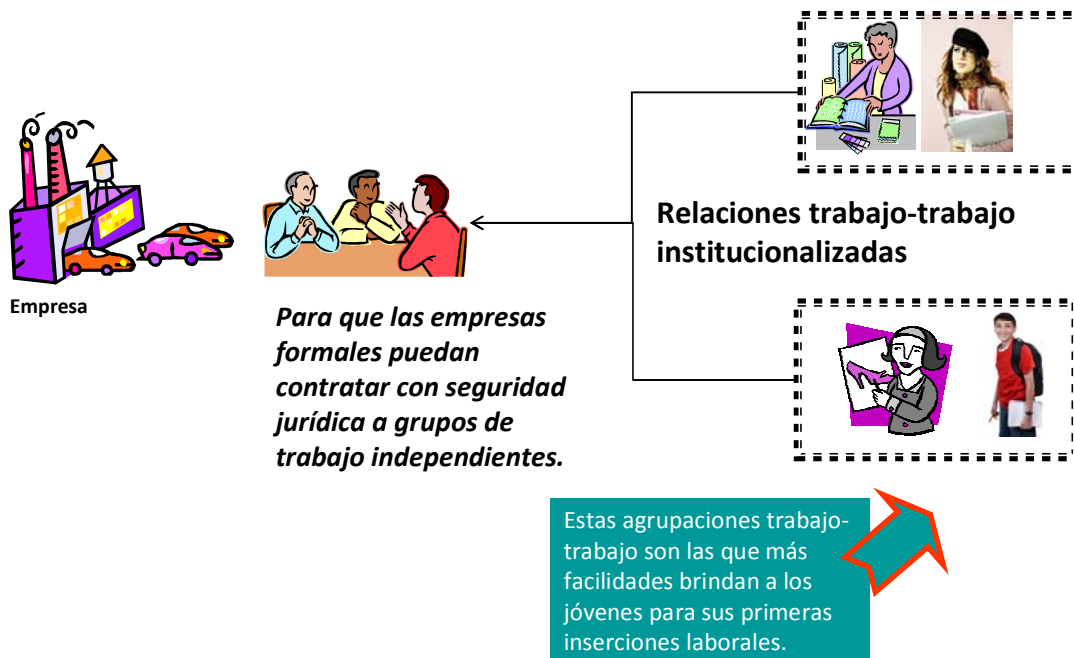
lejos de ser la relación asimétrica de poder entre un patrón con poder económico y un trabajador que sólo cuenta con su fuerza de trabajo, en las relaciones trabajo-trabajo el dador de empleo es eminentemente un trabajador que ofrece a su colaborador compartir el fruto de su trabajo a cambio de que lo ayude realizando las mismas tareas y bajo las mismas condiciones que tiene el propio dador de trabajo. Este tipo de relación de colaboración entre dos trabajadores amerita una consideración legislativa especial, diferente a la de la legislación laboral general.

Desde el punto de vista del empleo juvenil, las relaciones trabajo-trabajo son extremadamente importantes porque son donde mayores chances tiene un joven de insertarse en sus primeros empleos. Es difícil que un joven –en particular, fuera de los grandes aglomerados urbanos– de sus primeros pasos en el mercado laboral en empresas formales tradicionales. Mucho más factible por accesibilidad, información y aptitud es conseguir un pequeño trabajo como aprendiz, con un emprendedor que trabaja por su cuenta realizando tareas a pedido de otras empresas o bien en servicios personales a las familias. Aquí entran los emprendedores que se dedican a trabajar como cuentapropistas en actividades de comercio y distribución minorista, diseños, comunicación, reparaciones, mantenimiento, trabajos artesanales a pedidos, servicios de gastronomía, servicios para reuniones sociales, laborales, comerciales o entretenimiento, etc.; es decir, el muy amplio universo de los pequeños trabajos ejecutados por trabajadores, con mínimo capital. Este es el lugar de empleo probable el para un joven que comienza a trabajar y necesita aprender la conducta del trabajo y habilidades del oficio, para así sumar experiencia y aptitud para el empleo.

El marco laboral especial es necesario para dar seguridad jurídica a las relaciones trabajo-trabajo y facilitar de esta forma que los pequeños emprendimientos puedan desarrollarse y establecer vínculos comerciales estables con empresas formales. Esta es la vía para aumentar la productividad de estos grupos de trabajadores y, por su intermedio, mejorar las condiciones y la calidad de los empleos donde mayores posibilidades tienen de insertarse los jóvenes. El Gráfico 4 esquematiza la importancia para los jóvenes de contar con relaciones jurídicas estables y seguras para las relaciones trabajo-trabajo.

Gráfico 4. Institucionalizar las relaciones trabajo-trabajo

Un estatuto especial para microempresas en reemplazo de la Ley de Contrato de Trabajo y la legislación general sobre seguridad social.



Fuente: elaboración propia

Un aspecto importante en el punto de partida es definir el ámbito de aplicación de este marco laboral especial, es decir, a qué tamaño se refiere cuando se dice un pequeño emprendimiento. Por razones de coherencia, se debería guardar consistencia con la normativa impositiva nacional donde el monotributo está institucionalizado como régimen especial sustitutivo del régimen general tributario. En este sentido, para un monotributista el estatuto especial laboral debería operar como sustitutivo del régimen general de la normativa laboral y de la seguridad social. De esta manera se avanzaría hacia un marco regulatorio especial e integral para los monotributistas de forma tal que si en el futuro se introducen cambios regulatorios, como por ejemplo expandir el universo de unidades productivas que se consideren monotributistas, las modificaciones rijan automáticamente en el aspecto tributario y laboral.

En relación a los contenidos del estatuto laboral, la filosofía podría apuntar a preservar los aspectos protectorios básicos que contempla la norma laboral y de la seguridad social general, focalizando la revisión en la gran cantidad de aspectos formales que la legislación laboral general contempla y que son imposibles de cumplir, o de muy difícil aplicación, por parte de las

microempresas, pero que su incumplimiento generan litigiosidad. Por ejemplo, hay un vasto número de formalidades redundantes conectadas 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 una 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, es una sobrecarga burocrática estéril exigir al empleador formalidades que el sitio Web de AFIP ya cumple. En paralelo, el estatuto especial puede priorizar las cuestiones con mayores impactos en términos de protección social y que, en principio, tienen mayor viabilidad de ser adoptadas y cumplidas por parte de los pequeños emprendedores, como las regulaciones sobre remuneraciones (habilitando la posibilidad de que se fijen piso diferenciados según regiones y sectores), licencias, extensión y distribución de la jornada, y extinción del contrato de trabajo.

En relación a los contenidos en seguridad social, lo principal sería tarifar el pago de la obligación de cargas sociales para la cobertura del colaborador, 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. Actualmente existe una seria incongruencia en las obligaciones de pago de la seguridad social. Un monotributista efectúa el aporte para su cobertura con una tarifa fija incorporada en su cuota de monotributo. Pero para efectuar el aporte de cobertura de su colaborador debe atenerse al régimen de seguridad social general donde (como se vio en la sección anterior) las alícuotas son muy elevadas llevando a una situación en donde el costo laboral total es un 53% superior al salario de bolsillo del trabajador y con mecanismos administrativos complejos para efectivizar el pago. La obligación de un pequeño dador de trabajo de cumplir con el régimen general de seguridad social para registrar formalmente una relación laboral conduce a la imposibilidad de la formalización. De aquí que el régimen debería tarifado, tal como es en el monotributo, con un circuito administrativo simplificado.

Los lineamientos de este estatuto especial para pequeños emprendedores podrían ser estos institutos normados en la legislación laboral general y prácticamente en las mismas condiciones, tal como se enumera a continuación:

- ❖ **Ámbito de aplicación.** Pequeñas empresas con menos de 5 trabajadores: se deberían tomar diferentes niveles de facturación anual como tope para calificar dentro de este régimen según la actividad del emprendedor en consideración a las diferencias de estructura de costos en insumos y mano de obra que involucran las diferentes actividades; tentativamente, podría ser una facturación anual \$750 mil para la actividad de servicios, \$1 millón para las actividades industriales y \$1,5 millones para el comercio.
- ❖ **Remuneración.** No inferior al Salario Mínimo, Vital y Móvil. El Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil debería fijar diferenciales para el Estatuto Especial. El sueldo anual complementario se abona en junio y diciembre calculado como el 50% de la mejor remuneración devengada en cada semestre.
- ❖ **Vacaciones.** Descanso anual remunerado de 14 días corridos cuando la antigüedad no exceda 5 años y de 21 días corridos para antigüedad superior a 5 años.
- ❖ **Licencias especiales.** a) Por nacimiento de hijo (para los hombres), 2 días corridos; b) Por matrimonio, diez 10 días corridos; c) Por fallecimiento de cónyuge o persona unido en aparente matrimonio, de hijo o padres 3 días corridos; d) Por fallecimiento de hermano, 1 día; e) Para rendir examen en la enseñanza media o universitaria, 2 días con un máximo de 10 días por año calendario.
- ❖ **Jornada.** La extensión no podrá superar las 200 horas mensuales. Entre el cese de una jornada y el comienzo de la otra deberá mediar una pausa no inferior a 12 horas.
- ❖ **Preaviso.** Comunicación del despido con antelación o en su defecto pago de la indemnización sustitutiva cuya extensión será de 1 mes para antigüedad inferior a 5 años y de 2 meses para antigüedad superior a 5 años.
- ❖ **Período de prueba.** La relación se entiende que no genera obligación de indemnización por despido sin justa causa por los primeros 3 meses.
- ❖ **Indemnización por despido sin causa.** En casos de despido sin justa causa corresponde una indemnización de 1/2 mes de remuneración por el periodo que va entre los 3 y 12 meses;

posteriormente 1 mes de remuneración por cada año de servicio tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual del último año.

- ❖ **Prestaciones de la Seguridad Social.** a) Prestaciones previsionales por invalidez, pensión por fallecimiento o vejez del SIPA; b) licencia por maternidad; c) Programa Médico Obligatorio (PMO) a cargo de una obra social a elección para el trabajador titular y para el grupo familiar sujeto a un aporte voluntario; d) PAMI al adquirir la condición de jubilado o pensionado; e) cobertura para riesgos del trabajo³.

- ❖ **Contribución Única a la Seguridad Social.** Contribución patronal establecida en un monto fijo por trabajador actualizable en función de la movilidad de los haberes previsionales. La Superintendencia de Riesgos del Trabajo podría contratar por licitación pública una o más ARTs para cubrir los riesgos del trabajo y también los salarios caídos de enfermedades inculpables cuando superan los 10 días corridos

4. Conclusiones

La raíz de los problemas de empleo juvenil responde a factores de oferta laboral (déficit de pertinencia de la educación y escasa formación para el trabajo) como de demanda de trabajo (las regulaciones laborales penalizan la creación de empleos apropiados para los jóvenes). Por eso, las propuestas de políticas deberían apuntar a estas falencias.

Para atacar los déficits de oferta, la propuesta consiste en incorporar dentro de la currícula de la educación media formal contenidos específicamente dirigidos a la preparación para el mercado laboral. Tomando materias teóricas que actualmente se imparten en las escuelas, se debería articular entre las escuelas y las empresas contenidos prácticos que complementen los conocimientos teóricos de esas materias, los cuales podrían ser impartidos por las propias empresas, con prácticas en los lugares de trabajo y la posibilidad de realizar pasantías. De esta forma, se podrían generar modalidades optativas de

³ Cabe aclarar que el beneficio de asignaciones familiares está cubierto por la Asignación Universal por Hijo y el subsidio de desempleo sería obviado en consideración a que los planes de empleo asistenciales brindan mayor cobertura, para los cuales no se requiere hacer aportes.

educación para el trabajo donde los jóvenes (que opten por ella) obtendrían el título secundario (bachillerato, técnico, etc) más un certificado habilitante.

Para atacar los déficits de demanda, la propuesta consiste en articular dos acciones complementarias. Una sería estipular una exención a las cargas sociales destinadas a ANSES y PAMI (aportes personales y contribuciones patronales) por los primeros 60 meses de vida laboral. La otra, complementaria a la anterior, sería estipular un régimen laboral y de seguridad social especial para las relaciones trabajo-trabajo que vendría a complementar el régimen tributario simplificado para pequeños emprendimientos hoy vigente (monotributo) a fin de dar estabilidad y seguridad jurídica para facilitar el desarrollo productivo de los pequeños emprendimientos, lugares naturales donde los jóvenes encuentran sus primeros empleos y acumulan sus primeras experiencias y conocimientos laborales.

Estas propuestas apuntan a crear un sistema permanente de formación y creación de puestos de trabajo para los jóvenes, el cual debería ser enriquecido y actualizado de manera continua.

5. Bibliografía

1. “Un estatuto especial para microempresas trabajo–trabajo es clave para reducir la informalidad”. Informes Empleo y Desarrollo Social N° 25. Abril 2010. Buenos Aires. Departamento de Economía – UCA. http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo12/files/Boletin_Empleo_25_Abril_2010.pdf
2. “Exclusión social de los jóvenes: un problema que debe solucionarse urgentemente”. Informes Empleo y Desarrollo Social N° 26. Junio 2010. Buenos Aires. <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo12/files/-26 - 2010-06.pdf>
3. Millán, P. y Colina, J., “Políticas para enfrentar la exclusión social de los jóvenes”. Diálogo Político N° 4/2011. América Latina en el Sistema de Gobernanza Global. Konrad Adenauer Stiftung.
4. Millan Smitmans, Patricio, “La exclusión social de los jóvenes en Argentina: características y recomendaciones”. Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Economía Francisco Valsecchi, Documento de Trabajo No. 38, Agosto de 2012 <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo83/files/38- Mill-n Smitmans.pdf>



Facultad de Ciencias Sociales y Económicas

Departamento de Economía

Documentos de Trabajo:

- Nº 1: Millán Smitmans, Patricio, *"Panorama del Sector de Transportes en América Latina y Caribe"*, Noviembre de 2005.
- Nº 2: Dagnino Pastore, José María; Servente, Ángeles y Casares Bledel, Soledad, *"La Tendencia y las Fluctuaciones de la Economía Argentina"*, Diciembre de 2005.
- Nº 3: González Fraga, Javier A., *"La Visión del Hombre y del Mundo en John M. Keynes y en Raúl Prebisch"*, Marzo de 2006.
- Nº 4: Saporiti de Baldrich, Patricia A., *"Turismo y Desarrollo Económico"*, Abril de 2006
- Nº 5: Kyska, Helga, y Marengo, Fernando, *"Efectos de la Devaluación sobre los Patrimonios Sectoriales de la Economía Argentina"*, Mayo de 2006
- Nº 6: Ciocchini, Francisco, *"Search Theory and Unemployment"*, Junio de 2006
- Nº 7: Ciocchini, Francisco, *"Dynamic Panel Data. A Brief Survey of Estimation Methods"*, Junio de 2006.
- Nº 8: Molteni, Gabriel, *"Desempleo y Políticas del Mercado Laboral. Análisis internacional de políticas públicas: Algunos casos exitosos"*, Julio de 2006.
- Nº 9: Gentico, Fernando, *"Duración de los Sistemas de Tipo de Cambio: Bretton Woods, un punto de inflexión"*, Agosto de 2006.
- Nº 10: O'Connor, Ernesto, *"Algunas Consideraciones acerca de la Eficiencia del IVA en la Argentina"*, Septiembre de 2006.
- Nº 11: Millán Smitmans, Patricio, *"Modernización del Estado e Indicadores de Desempeño del Sector Público"*, Octubre de 2006.
- Nº 12: Resico, Marcelo, *"Las Reformas Económicas y la Modernización del Estado"*, Noviembre de 2006.

- Nº 13: Díaz, Cecilia, *“Universidades Indianas del Período Colonial”*, Noviembre de 2006.
- Nº 14: Dagnino Pastore, José M., *“Los Efectos Económicos de la Promoción Regional”*, Marzo de 2007.
- Nº 15: Valsecchi, Francisco, *“La Reconstrucción de la Ciencia Económica sobre el Fundamento Ético-Cristiano”*. *“El Sentido de la Escuela de Economía de la Universidad Católica Argentina”*. Prólogo de Patricio Millán, Junio de 2007.
- Nº 16: Ciocchini, Francisco y Molteni, Gabriel, *“Medidas alternativas de la pobreza en el Gran Buenos Aires 1995-2006”*, Julio de 2007.
- Nº 17: Sabater, Javier, *“El financiamiento de la Educación Superior. Propuestas para Argentina”*, Julio de 2007.
- Nº 18: Rodríguez Penelas, Horacio, *“Aportes del Cardenal Wyszyński en la gestación de Laborem Exercens. El tema de la espiritualidad del trabajo”*, Agosto de 2007.
- Nº 19: Giordano, Osvaldo, *“La Reforma de los seguros sociales en la Argentina”*, Septiembre de 2007.
- Nº 20: Saporosi, Claudia, *“Paralelo entre la crisis de 1890 y la de 2001 en Argentina”*, Octubre de 2007.
- Nº 21: Millán Smitmans, Patricio, *“La necesidad de nuevas Políticas Públicas para disminuir las desigualdades regionales de la Argentina”*, Diciembre de 2007.
- Nº 22: Rubio, Alberto, *“La trama del presente”*, Febrero de 2008.
- Nº 23: García Bossio, Horacio, *“Génesis del Estado desarrollista latinoamericano: el pensamiento y la praxis política de Helio Jaguaribe (Brasil) y de Rogelio Frigerio (Argentina)”*, Abril de 2008.
- Nº 24: Carballo, Carlos Alberto, *“La política monetaria en los tiempos de la Caja de Conversión”*, Mayo de 2008.
- Nº 25: Llosas, Hernán, *“Reformas en el sistema presupuestario de los Estados Unidos de Norteamérica”*, Junio de 2008.
- Nº 26: Dagnino Pastore, Jose María, *“La Riqueza en (y de) Argentina”*, Agosto de 2008.

Nº27: Coria, María Marta, *“Eficiencia técnica de las universidades de gestión estatal en Argentina”*, Noviembre de 2008

Nº28: Ciocchini, Francisco J., Molteni, Gabriel R. y Brendla, M. Elena, *“Análisis de la autopercepción de felicidad en la Argentina, 2005-2007”*, Febrero de 2009

Nº29: Martiarena, Ana, *“La empresa y sus alianzas intersectoriales en pos de la inclusión sociolaboral”*, Marzo de 2009.

Nº30: Villanueva, Javier, *“El desarrollo económico de Juan Bautista Alberdi”*, Mayo de 2009.

Nº31: Oberst, Tomás, *“El pensamiento del Dr. Carlos Moyano Llerena. Hacia un desarrollo basado en valores”*, Julio de 2009.

Nº32: García-Cicco, Javier y Montero, Roque, *“Modeling Copper Price: A Regime Switching Approach”*, Febrero de 2011.

Nº33: Landro, Alberto y González, Mirta, *“Acerca de los <fundamentos de la Teoría del Probabilidad> de A. N. Kolmogorov”*, Marzo de 2011.

Nº34: Ciocchini, Francisco J., *“Solving Linear Rational-Expectations Models by Means of the (Generalized) Schur Decomposition”*, Julio 2011.

Nº35: Mitchell, Ann, *“Alcance, mapeo y caracterización de las Organizaciones de la Sociedad Civil de las villas de la Ciudad de Buenos Aires”*, Septiembre de 2011.

Nº36: Montoya, Silvia y Giordano, Virginia, *“Immigrants Wage Gap in the Great Buenos Aires Labor Market: How Important are Differences in Human Capital?”*, Abril de 2012

Nº37: Cruces, Juan José y García-Cicco, Javier, *“Grading Latin American Presidents: A View from the Stock Markets”*, Junio de 2012.

Nº38: Millán Smitmans, Patricio, *“La exclusión social de los jóvenes en Argentina: Características y recomendaciones”*, Agosto de 2012