

**PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA
DE TRABAJO DECENTE Y PRODUCTIVO
PARA LA JUVENTUD**

ARGENTINA

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org pueden encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT. Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL)

Propuestas para una política de trabajo decente y productivo para la juventud. Argentina.

Lima, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2008. 192 p.

Empleo de jóvenes, mercado de trabajo, condiciones de trabajo, desempleo de jóvenes, nivel educativo, nivel de vida, plan nacional, empresa, legislación, política gubernamental, servicios públicos, Argentina. 13.01.3

ISBN: 978-92-2-321327-5 (versión impresa)

ISBN: 978-92-2-321328-2 (versión web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org o a la biblioteca@oit.org.pe

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns o en el sitio web regional: www.oit.org.pe “Publicaciones”

Impreso en Argentina

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

**PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA
DE TRABAJO DECENTE Y PRODUCTIVO
PARA LA JUVENTUD**

ARGENTINA

ÍNDICE

PRÓLOGO DEL INFORME REGIONAL	13
PRÓLOGO	17
INTRODUCCIÓN	23
CAPÍTULO I	
CONTEXTO SOCIO ECONÓMICO Y MERCADO DE TRABAJO	27
1. 1990 – 2001: El régimen de convertibilidad y su crisis	27
2. El nuevo patrón de crecimiento	29
3. La dinámica de creación de empresas y su impacto sobre el empleo	31
4. Diagnóstico del mercado de trabajo	31
4.1 Tendencias generales	31
4.2 La calidad del empleo y la informalidad laboral	33
4.3 La evolución del empleo según calificaciones profesionales y sexo. Demandas de las empresas	34
CAPÍTULO II	
LA PROBLEMÁTICA LABORAL DE LOS JÓVENES	36
1. Introducción	36
2. Perspectivas de análisis	37
3. Situación demográfica	39
4. Los jóvenes en el mercado de trabajo	41
4.1 El empleo de los jóvenes	45
4.2 La calidad del empleo de los jóvenes	46
5. El desempleo de los jóvenes	49
5.1 Educación y desempleo	51

5.2 Nivel económico social de los hogares y desempleo	53
5.3 Dinámica del desempleo juvenil	55
6. Jóvenes particularmente vulnerables	57
6.1 Jóvenes que no estudian y no trabajan	58
6.2 Jóvenes con empleo precario que abandonaron sus estudios	59
CAPÍTULO III	
POLÍTICAS Y PROGRAMAS	60
1. Introducción	60
2. Tipologías para la clasificación de programas	61
3. Programas de nivel nacional	63
3.1 Programas no focalizados en jóvenes	64
3.2 Focalizados en la población joven	69
4. Experiencias gestionadas por gobiernos provinciales, organizaciones de la sociedad civil, sindicales y empresariales, a nivel local o regional	80
4.1 Gobiernos provinciales	80
4.2 El actor sindical	81
4.3 El actor empresarial	83
4.4 Las Organizaciones de la Sociedad Civil	84
5. Breve descripción de las iniciativas de las empresas del Proyecto PREJAL- Argentina	86
5.1 Edesur-Endesa	87
5.2 Prosegur	87
5.3 Fundación Real Madrid	88
5.4 Banco Santander-Río	88
5.5 Fundación Adecco	89
5.6 Fundación Telefónica	89
6. Conclusiones	89

CAPÍTULO IV	
MARCOS LEGALES	92
1. Régimen de trabajo de los menores	92
2. Regímenes de pasantías – Prácticas formativas no laborales	94
3. Ley de Educación Técnico Profesional	96
4. Ley Nacional de Educación	98
5. Ley de Financiamiento Educativo	99
CAPÍTULO V	
ORGANISMOS RECTORES	101
1. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	101
1.1 Secretaría de Trabajo	101
1.2 Secretaría de Empleo	103
2. Ministerio de Desarrollo Social	104
2.1 Dirección Nacional de Juventud	104
3. Ministerio de Educación	105
3.1 Instituto Nacional de Educación Tecnológica	105
CAPÍTULO VI	
LA VISIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES Y LOS EXPERTOS SOBRE EL EMPLEO JUVENIL Y LAS POLÍTICAS EXISTENTES	107
1. Juventud y mercado de trabajo	107
1.1 Educación y empleabilidad juvenil	111
1.2 Mercado de trabajo e intermediación laboral	114
1.3 La exclusión social	118
2. Políticas	121
2.1 Políticas públicas y programas	121

2.2 Políticas educativas	122
2.3 Programas de empleo	125
2.4 Emprendedorismo Juvenil	127
2.5 Formación Profesional	129
3. Institucionalidad	131
3.1 Marco normativo	132
3.2 Servicios de empleo juvenil	133
3.3 Instituciones estatales	135

CAPÍTULO VII

RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA DE EMPLEO PARA JÓVENES	137
1. Una mejor articulación con el mundo productivo	137
1.1 Integración y descentralización de políticas (industriales, científico-tecnológicas, laborales, educativas y sociales) para el crecimiento con inclusión juvenil	137
1.2 Promoción de sectores que traccionan empleo juvenil y desarrollo de competencias tecnológicas	141
1.3 Desarrollo de servicios de empleo juvenil	143
1.4 Fortalecimiento de los dispositivos de gestión de recursos humanos de las PyMEs	146
1.5 Articulación de actores y políticas en los ámbitos regional y local	147
1.6 Combate al trabajo no registrado	150
2. Un marco regulatorio adecuado: combinando protección y promoción	152
2.1 Reformulación del sistema de pasantías educativas y laborales y de otros mecanismos de estímulo a la inserción laboral juvenil	152
2.2 Implementación de las pasantías laborales en un marco de negociación y diálogo social	155

3. Educación y formación para el trabajo	157
3.1 Mejora en las condiciones de equidad, pertinencia y calidad de la escuela media	157
3.2 Articulación entre Educación y Trabajo para el sistema de formación continua	159
4. Formación y desarrollo empresarial	162
5. Promoviendo la inclusión	166
6. Un marco institucional efectivo	169
6.1 Coordinación de programas de empleo juvenil	169
6.2 Institucionalidad rectora en materia de juventud y empleo	170
7. La contribución de los actores sociales en un marco de diálogo social para el empleo juvenil	174
7.1 El diálogo social a nivel nacional	174
7.2 La participación de las organizaciones juveniles	175
7.2.1 Promoción del empleo juvenil en el diálogo social del bloque Mercosur	176
CONCLUSIONES: HACIA UN PLAN DE ACCIÓN SOBRE EMPLEO JUVENIL	180
BIBLIOGRAFÍA	183
SIGLAS	191

PRÓLOGO DEL INFORME REGIONAL

El tema del trabajo de los jóvenes ha venido adquiriendo un mayor protagonismo en las sociedades latinoamericanas y del Caribe, tanto por la contribución que ellos pueden dar al crecimiento económico que experimenta la región como por las altas tasas de desempleo juvenil que se dan, aun en países económicamente exitosos.

La temática del empleo juvenil fue recogida como una prioridad en la Agenda Hemisférica para la Promoción del Trabajo Decente¹ que presentó el Director General de la OIT, Juan Somavia, a la consideración de la XVI Reunión Regional de los Estados Americanos Miembros de la OIT (2006) obteniendo el respaldo de las delegaciones tripartitas asistentes. Asimismo, en la Década de Promoción de Trabajo Decente que dicha Reunión aprobara, se definió como objetivo central –en relación a la juventud– fomentar su mayor formación y su mejor inserción laboral.

La Agenda Hemisférica a la que nos referimos marca un hito en la mejor estructuración de la cooperación entre la OIT y sus mandantes en las Américas y refleja un conjunto de prioridades que coadyuvarán a mejorar la calidad del desarrollo en la región.

El mandato recibido por la OIT de sus constituyentes americanos, en el ámbito de la juventud, se fortaleció con lo expresado en la Declaración del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (2006), que abordó el tema “Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible”: “Reafirmamos nuestro compromiso de elaborar y poner en práctica estrategias que brinden a los jóvenes de todo el mundo una oportunidad real e igual de lograr el empleo pleno y productivo y trabajo decente. En este sentido, habiendo observado que casi la mitad de los desempleados del mundo son jóvenes,

¹ <http://www.oit.org/public/spanish/standards/relm/rgmeet/16amr/dwork.pdf>

estamos decididos a integrar el empleo de los jóvenes en las estrategias y programas nacionales de desarrollo; a elaborar políticas y programas para mejorar la capacidad de empleo de los jóvenes, en particular a través de una educación, capacitación y formación continuas acordes con las exigencias del mercado laboral; y a promover el acceso al trabajo mediante políticas integradas que permitan la creación de trabajos nuevos y de calidad para los jóvenes, y faciliten el acceso a esos trabajos, en particular mediante iniciativas de información y capacitación. Subrayamos la importancia de la labor de la Red de Empleo de los Jóvenes como mecanismo de intercambio, apoyo y examen entre los jóvenes, y alentamos a los Estados Miembros, a las Naciones Unidas y a las organizaciones asociadas a fortalecer y a ampliar la Red en los planos nacional, regional e internacional”.

14 En la promoción de un modelo de desarrollo con equidad y sustentable son prioritarias las políticas orientadas a que los jóvenes accedan a un trabajo decente. Especialmente en una realidad como la latinoamericana, donde hay más jóvenes que nunca en su historia. Esta tendencia sólo se mantendrá hasta 2015, año en el que la tasa de crecimiento demográfico disminuirá.

Por esta razón, en la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe nos pareció oportuno profundizar más en los aspectos relativos a la juventud que recoge la mencionada Agenda Hemisférica. El resultado puede ser de particular interés para los Estados latinoamericanos miembros de la OIT. Esperamos que pronto, sobre este tema, podamos publicar mayor información sobre los países del Caribe de habla inglesa, holandesa y francesa a quienes pueden resultar de utilidad muchas de las propuestas que a continuación se presentan.

Esta investigación estuvo coordinada por Virgilio Levaggi, Director Regional Adjunto de la OIT para América Latina y el Caribe, y por el economista Juan Chacaltana, quien contribuyó con el diagnóstico y las elaboraciones estadísticas que el estudio recoge así como lo relacionado a la trayectoria de trabajo decente. La señora Sandra Silva Santisteban y el señor Levaggi han editado los informes, regional y nacionales, que publicamos.

En la investigación han participado funcionarios de la OIT, tanto de la sede como de las oficinas de las Américas, y colaboradores externos de

la institución. Debo reconocer la contribución de Eduardo Araujo, María Arteta, Gerardo Castillo, Fabio Durán, Andrés Marinakis, Mario Tueros, María Luz Vega, Francisco Verdera y Andrés Yurén, tanto como las de los integrantes del Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina –Luis González, Coordinador Técnico Principal, Ernesto Abdala y Miguel Calderón–, de María Claudia Camacho (funcionaria de la OEA), las colaboraciones de Carmen Masías, Leo Mertens, Guillermo Pérez Sosto, el apoyo en las elaboraciones estadísticas de Ivet Linares y María Polo y las contribuciones de Luz Adriana Arreola y William Sánchez.

Quiero reconocer también los comentarios y observaciones de los directores de las oficinas de la OIT en América Latina y las de la señora Giovanna Rossignotti del Sector Empleo en Ginebra.

A todas ellas y todos ellos nuestro agradecimiento por la labor realizada.

Quisiéramos resaltar que el trabajo que presentamos no se ha reducido al análisis exclusivo del desempleo juvenil sino que se ha abierto a la realidad más amplia del trabajo decente para los jóvenes. La magnitud y la heterogeneidad de la juventud en nuestro continente requiere de una visión integradora para ser más eficaces en la búsqueda de respuestas.

La realidad de millones de jóvenes que no estudian ni trabajan, así como el hecho de que la pertenencia a un género o raza puede dificultar el acceso a trayectorias de trabajo decente, son desafíos tan importantes como el desempleo y la economía informal en los esfuerzos por fortalecer las democracias en la región y darle un carácter integral al desarrollo de nuestros pueblos.

El informe resalta la importancia de transitar, cuando se aborda la relación empleo y juventud, hacia políticas que desarrollen estrategias que articulen el corto, mediano y largo plazo y asuman la diversidad de la juventud en el continente.

“Trabajo Decente y Juventud en América Latina” reúne numerosas propuestas que combinan la reflexión sobre el tema y algunas experiencias concretas para recoger lecciones aprendidas que permitan

a los decididores de políticas y a nuestros jóvenes conocer lo bueno realizado por otros, mucho de ello en nuestra propia región.

Esta publicación se complementa con una versión breve así como algunos estudios nacionales. También se recogerán en un volumen todas las contribuciones que se recibieron durante la preparación de este trabajo y que son la base del producto final.

En la era de las comunicaciones cabe señalar que una página web *ad hoc* estará disponible en el portal de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe². En ella se podrán encontrar versiones electrónicas de los trabajos antes mencionados así como mayor información estadística que complementa lo recogido en las versiones impresas. Dicha página permitirá leer en forma comparada lo que se pone a disposición de la opinión pública y ojalá evolucione hacia un espacio de encuentro para quienes están preocupados por el trabajo decente y la juventud.

Esperamos que la publicación que alcanzamos sea de utilidad para que más jóvenes puedan acceder a un trabajo decente que les permita desarrollarse como personas y contribuir así con el desarrollo de sus familias y el progreso de sus sociedades. Hoy la juventud tiene que ser vista como uno de los principales valores del capital social de la región y debe dejar de pensarse en ella como si fuera algo lejano, del porvenir. En cierta medida el futuro comienza todos los días. La juventud es presente y ojalá mejor futuro para la región americana.

Jean Maninat

Director Regional

para América Latina y el Caribe

² <http://www.oit.org.pe/tdj>

PRÓLOGO

En el curso de los últimos años, el empleo decente y productivo de los jóvenes ha adquirido para la sociedad internacional la dimensión de un desafío de creciente atención. La OIT no ha sido ajena a este desafío, y como agencia de las Naciones Unidas que mejor simboliza el mandato de impulsar el trabajo decente para los pueblos del mundo, ha desarrollado en esta inquietud una serie de iniciativas que datan desde las primeras resoluciones elaboradas en este campo en los años 50³ hasta las iniciativas más recientes, de amplio alcance, caso de la Red Mundial de Empleo de los Jóvenes (conjuntamente con la Secretaría General de Naciones Unidas y el Banco Mundial) y regional, como la Agenda Hemisférica (tal y como menciona el prólogo precedente firmado por el Director Regional de la Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe).

17

En el contexto del esfuerzo de la OIT en América Latina para apoyar la formulación de políticas que contribuyan a la construcción de trayectorias de trabajo decente para los jóvenes de la región, se vienen desarrollando varias propuestas con las que la Organización ha demostrado su capacidad de atender las demandas y prioridades de sus mandantes. Me referiré en este sentido a dos, concretas, que tienen una relación directa con el trabajo al que sirve de prólogo este texto.

Por un lado, el Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL). Este Proyecto tiene como objetivo contribuir significativamente a la puesta en marcha del compromiso alcanzado en la Declaración del Milenio⁴ de *“elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un empleo digno y productivo”*, así como contribuir a la mejora de las condiciones de empleabilidad de los jóvenes.

³ Freeman, David H. *Youth employment promotion: a review of ILO work and the lessons learned*. ILO, 2005.

⁴ <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>

Junto a estos objetivos fundamentales, el Proyecto tiene, como líneas de acción principales, sensibilizar a los países beneficiarios sobre la importancia del acceso de los jóvenes al empleo decente y productivo; analizar las políticas y programas de creación de empleo y fomento de la empleabilidad para formular recomendaciones destinadas a mejorar su funcionamiento y, finalmente, desarrollar experiencias de formación, basadas en la demanda, dirigidas a jóvenes de sectores desfavorecidos y conducidas por empresas de los campos de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, energía, banca, recursos humanos, seguridad y deporte.

Este Proyecto, que se desarrolla por un periodo de 4 años en 8 países de la Región⁵, cuenta con financiación del Gobierno de España, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, así como de un grupo de empresas españolas⁶, coordinadas por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales.

En segundo lugar, el informe regional sobre *Trabajo Decente y Juventud-América Latina*, ha supuesto un importante avance en el estudio y análisis de este desafío y de sus posibles soluciones de política en diferentes ámbitos como la creación de empleo, la formación profesional, la protección social o el emprendimiento en los colectivos juveniles a nivel regional. En el marco de este informe regional, la OIT ha elaborado varios informes nacionales, que han acotado el campo de las propuestas de política a diferentes realidades nacionales de la Región. El Proyecto PREJAL ha sido el encargado de realizar este informe *Propuestas para una política de trabajo decente y productivo para la juventud. Argentina*, bajo la supervisión de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe y de la Oficina de la OIT en Argentina. Con anterioridad a este Informe, la OIT publicó el pasado año otro informe nacional para Argentina (Trabajo Decente y Juventud: Argentina), que realizaba un amplio recorrido sobre

⁵ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Perú y República Dominicana

⁶ Endesa Internacional, Fundación Adecco, Fundación Telefónica, Prosegur, Santander y Fundación Real Madrid.

la situación y diagnóstico de los jóvenes del país y el empleo. Este texto sigue a aquel en el estudio de las condiciones de acceso de los jóvenes al trabajo decente, profundizando, como rasgo distintivo, en las propuestas de política para encarar este desafío.

El Informe recoge en este sentido la dimensión específica del desafío del trabajo decente para una población de casi 7 millones de jóvenes argentinos que han experimentado uno de los periodos de mayor y más intensa transformación social en las últimas décadas y que tuvo en la crisis del año 2001 y la posterior recuperación un claro exponente del cambio acaecido en las condiciones y en el entorno social de la juventud argentina.

Es precisamente en este entorno de recuperación progresiva de los indicadores sociales y del crecimiento del país, en el que el presente Informe trata de proporcionar una serie de aportes que coloquen a este colectivo, el de los jóvenes, en el epicentro de la consolidación del desarrollo nacional. En este contexto, la Argentina afronta esta etapa con un capital humano de enorme relevancia. Millones de jóvenes que han crecido con mayores niveles educativos, un mejor acceso a la sociedad de la información y un nutrido y consolidado tejido de organizaciones sociales, a través de las cuales dichos jóvenes vertebran su participación en la sociedad.

No obstante, la recuperación del empleo en el país, en términos de cantidad y calidad del mismo, siendo importante, no ha mostrado la misma intensidad con respecto a los jóvenes. Las tasas de desempleo e informalidad, la segmentación de la calidad educativa o la particular realidad de la pobreza en la juventud, son factores que en este colectivo pesan todavía como un desafío de particular relevancia para que esta recuperación sea sostenible en términos de desarrollo y cohesión de la sociedad argentina. A esta circunstancia se añade la necesidad de acompañar el llamado bono demográfico, que hará del contingente juvenil una parte de creciente peso en la población argentina de las próximas décadas, a desafíos cada vez más notorios para el crecimiento y la competitividad de la economía del país. Los jóvenes van a ser en

este próximo reto el principal activo humano con el que la Argentina cuenta para convertirse en una sociedad más próspera, más moderna y más justa.

El Informe aborda este reto resaltando en sus recomendaciones las fortalezas del país y los desafíos que pueden presentarse para convertir esas fortalezas en las herramientas necesarias para proporcionar a las generaciones venideras el acceso requerido al trabajo decente y productivo en condiciones lo más amplias y equitativas posibles. En ese plano se destacan aspectos como la institucionalidad; los importantes esfuerzos que recientemente el Estado argentino ha puesto en marcha con programas de importante dotación presupuestaria y técnica; la creciente involucración de los actores sociales (trabajadores y empresarios); la participación de las redes sociales juveniles o las iniciativas y relevancia creciente del carácter y del proyecto emprendedor de numerosos jóvenes del país.

Este trabajo acaba proponiendo, a partir de sus recomendaciones, un salto sustantivo, que pueda articular estos esfuerzos y conferirles una solidez y coherencia en el marco de una política de Estado sobre el empleo decente de los jóvenes argentinos, consensuada con los actores sociales y las organizaciones juveniles, en el marco del Programa de Trabajo Decente por País – Argentina 2008-2011. De lograrse, éste sería el gran aporte, no sólo de la OIT sino, lo que es realmente importante, de los citados actores hacia la juventud y la sociedad argentinas, para construir un país con futuro y con trabajo decente para todos sus ciudadanos.

En cuanto al proceso de elaboración de este Informe, la totalidad del texto del mismo fue realizada por Beatriz Cappelletti y Edith Byk, Coordinadoras Nacionales del proyecto PREJAL en Argentina en periodos sucesivos. Asimismo, en su elaboración, se contó con la contribución de Ernesto Abdala, Asesor Técnico de PREJAL. Por su parte, Luis González, Coordinador Técnico Principal del proyecto PREJAL, llevó a cabo la supervisión directa de todo el texto y del diseño de la parte de propuestas del mismo.

En este sentido, es necesario además reconocer la participación de varios funcionarios de la Oficina Regional y de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur, que contribuyeron con sus comentarios a la redacción final del texto: Carmen Moreno, Directora Regional Adjunta para Apoyo a la Gestión y Administración de la Oficina Regional; Miguel Calderón, Asistente Técnico de PREJAL; Andrés Yurén, Especialista Principal en Actividades con los Empleadores y Eduardo Rodríguez, Especialista Principal en Actividades con los Trabajadores, ambos de la Oficina Subregional. También en el equipo de PREJAL, Luz Elena Gamarra participó en el proceso de edición del texto. Finalmente, Cristina Sánchez Dueñas, colaboradora del proyecto en representación de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Embajada de España en Argentina, apoyó en la recolección y procesamiento de parte de la información utilizada para la elaboración de este Informe.

En la idea de los responsables del Informe de obtener el máximo de aportes locales a las propuestas y análisis del mismo, se realizaron asimismo jornadas técnicas de trabajo sobre la parte relativa a las recomendaciones de este Informe con los actores: público (Ministerio de Trabajo, a través de la Secretaría de Empleo; Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Dirección Nacional de Juventud, y Ministerio de Educación, a través del Instituto Nacional de Educación Tecnológica); empresarial (Unión Industrial Argentina –UIA–, Mesa Técnico Laboral y Asociación Empresaria Argentina –AEA–); sindical (Confederación General del Trabajo de la República Argentina –CGT– y Central de Trabajadores de la Argentina –CTA–) y con un conjunto de organizaciones sociales vinculadas a la temática juvenil en el país. En este contexto, es importante agradecer a quienes colaboraron activamente para que dichas jornadas fueran una contribución exitosa al desarrollo de este Informe: Enrique Deibe, Mariana Gras y María Rosa Almandoz (Secretario de Empleo, Directora Nacional de Juventud y Directora Ejecutiva del INET, respectivamente); Daniel Funes de Rioja (Presidente del Departamento de Política Social de la UIA); Gerardo Martínez (Secretario de Relaciones Internacionales de la CGT); Adolfo Aguirre (Secretario de Relaciones

Internacionales de la CTA) y Alejandra Solla (Directora Adjunta de la Fundación Sustentabilidad Educación Solidaridad –SES–). Finalmente, también en este ámbito se realizaron consultas con un grupo importante de expertos en las temáticas de juventud y mercado de trabajo en Argentina⁷.

Javier González-Olaechea
Director de la Oficina de la OIT para Argentina

⁷ Emilia Roca, Directora General de la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, y equipo, colaboraron en la elaboración de información estadística.

INTRODUCCIÓN

El presente documento ha sido elaborado por OIT - Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL) en calidad de aporte técnico a los mandantes (Gobierno, empresarios y trabajadores). En él se analizan diversos temas que afectan al empleo de los jóvenes argentinos, a partir de cuatro aspectos centrales:

- Diagnóstico de la situación de los jóvenes en el empleo, en el marco del contexto socio-económico nacional y las características generales del mercado de trabajo.
- Presentación de las políticas y programas existentes en materia de empleo y formación laboral de jóvenes, que incluye una reseña del marco jurídico-institucional.
- Visión de los actores sociales –incluidos los jóvenes– sobre la temática.
- Recomendaciones para la formulación de una política de Estado en materia de empleo juvenil, que se inserten en los procesos de diálogo social existentes actualmente en Argentina.

El trabajo se propone destacar las dimensiones relevantes que condicionan el acceso de los jóvenes argentinos a empleos dignos y productivos, complementando una serie de estudios realizados por expertos en la temática. La novedad que pretende aportar es la introducción de lineamientos preliminares, sometidos al intercambio y consulta con el gobierno y los actores sociales, con el objetivo de aportar al diseño de una política nacional emanada del consenso tripartito.

Para el presente estudio se consultaron diversas fuentes, además de la bibliografía especializada:

- Información, base de datos y estudios de la Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTE y SS).

¿Qué es PREJAL? Ámbitos prioritarios de acción ligados a sus objetivos

El proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina se inscribe dentro de los esfuerzos del Programa Global de Empleo de la OIT y es una contribución de la OIT a la Red de Empleo de los Jóvenes (REJ) – una iniciativa conjunta de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OIT.

En consonancia con ello, el Gobierno español, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y un grupo de empresas españolas, coordinadas por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), han tomado la decisión de impulsar junto a la OIT esta propuesta que se desarrolla en tres ámbitos específicos.

El proyecto pretende llevar a cabo una labor de sensibilización y acumulación de conocimiento sobre el empleo de los jóvenes en Latinoamérica, fomentando el compromiso global de Gobiernos, organizaciones de empleadores, de trabajadores y de jóvenes para ubicar el desafío del empleo juvenil como prioridad entre los citados.

En segundo lugar, prevé prestar asistencia técnica para el diseño y formulación de políticas y programas de empleo juvenil, a través de la realización de análisis y propuestas de mejora en este campo.

Finalmente, a través de la participación del conjunto de empresas españolas ya mencionadas, llevará a cabo actividades de formación sectoriales concretas en los campos de las nuevas tecnologías de comunicación e información, energía, banca, seguridad y deporte.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Proyecto PREJAL.

- Legislación argentina en materia de empleo juvenil.
- Documentación relativa a la normativa de constitución e integración de organismos públicos con incumbencia en la temática.

Por otra parte, se realizaron entrevistas en profundidad a informantes clave de diversos organismos públicos y privados:

- Funcionarios de las áreas estatales de Juventud (Dirección Nacional de Juventud –DINAJU–) y Trabajo (MTEySS, áreas de Empleo y de Estadísticas laborales).
- Funcionarios públicos de áreas socio-laborales a nivel municipal.
- Coordinadores de proyectos públicos de empleo juvenil.
- Dirigentes sindicales.
- Dirigentes empresarios.
- Jóvenes trabajadores.
- Empresarios.
- Dirigentes de ONGs orientadas a la temática de juventud y empleo.

Asimismo, fueron incorporados al trabajo los resultados de la consulta a especialistas de distintas disciplinas y ámbitos de actividad profesional quienes aportaron su visión general sobre la temática y cuyas opiniones –de modo explícito o no– fueron incorporadas al presente estudio y enriquecieron la reflexión sobre el tema. Se destaca en este sentido, el aporte de los expertos del Programa PREJAL.

Por último, PREJAL–OIT organizó cuatro Jornadas Técnicas Independientes con la participación de actores sociales y gubernamentales, quienes aportaron su opinión sobre las recomendaciones de política, elaboradas previamente por el Proyecto. El presente documento incluye los resultados más relevantes de las mencionadas jornadas.

CAPÍTULO I

CONTEXTO SOCIO ECONÓMICO Y MERCADO DE TRABAJO

1. 1990 – 2001: El régimen de convertibilidad y su crisis

Durante la última década del siglo pasado la política macroeconómica se caracterizó por la acción conjunta de reformas estructurales basadas en la desregulación, la apertura comercial y financiera, la sobrevaluación del tipo de cambio, que por efectos de la ley de convertibilidad fue anclado al dólar, y la privatización de empresas públicas.

Los primeros fenómenos aparejaron el cierre de numerosos establecimientos y la modernización de las empresas sobrevivientes para producir incrementos de productividad, con la consecuente disminución de puestos de trabajo. La privatización de las empresas públicas, asimismo, fue acompañada de procesos de racionalización y reestructuración, que también afectaron negativamente los niveles de empleo.

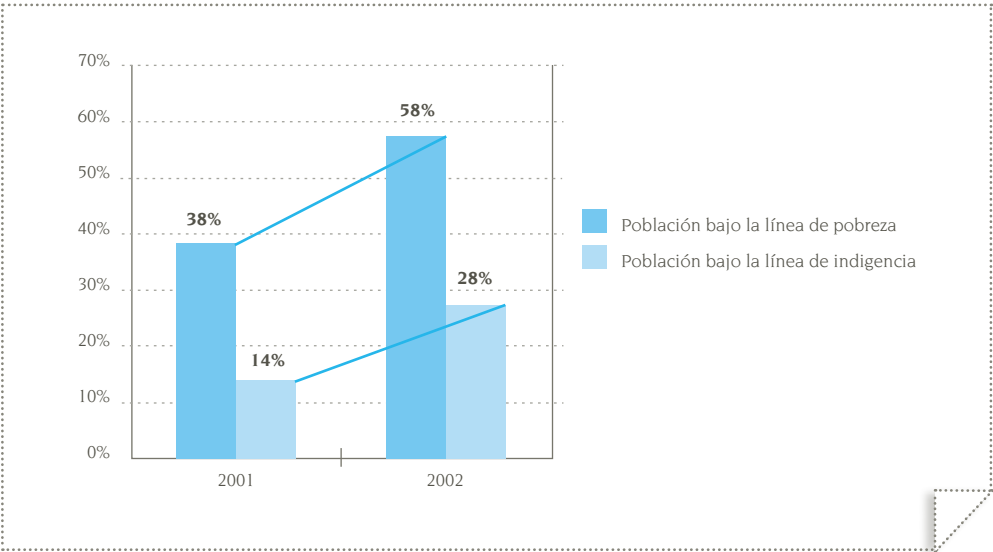
El análisis de las tendencias generales verificadas durante la década arroja como resultado, junto a un moderado crecimiento del producto y del empleo, un desempeño negativo de las variables socio-laborales.

Entre los años 1990 y 2001, junto con un crecimiento anual promedio del 2,9% en el PBI y del 1,3% de la ocupación, se registra un incremento de la tasa de desocupación de 12,3 puntos (en octubre de 1991 fue del 6%, mientras que en el mismo mes del año 2001 fue de 18,3%), equivalente a un aumento en la cantidad de desocupados de 1.600.000 trabajadores, un incremento en el empleo no registrado del 51% acumulado, una disminución del empleo industrial del 17,6% y una desaparición de 17.000 empresas.

El año 2001 fue el epicentro de una crisis económica, política, laboral y social sin precedentes en la historia argentina. En lo económico, la contracción del producto bruto fue de 24 puntos porcentuales en menos

de un año⁸. Los indicadores sociales y laborales mostraron un desempeño igualmente dramático: para ilustrar la magnitud de la crisis y la rapidez con que operó basta señalar que en el transcurso de un año la pobreza aumentó casi 20 puntos porcentuales y la indigencia se duplicó (de octubre de 2001 a octubre de 2002).⁹

Gráfico 1. Indicadores sociales
Oct 2001 - oct 2002



En ese contexto, la primera decisión de política pública fue decretar la emergencia económica, social y ocupacional y crear el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados¹⁰ para proteger a los sectores más golpeados por la crisis, aumentando el ingreso de los hogares en situación de vulnerabilidad. Su cobertura llegó a 2.000.000 de beneficiarios en mayo de 2003.

⁸ Se hace referencia al periodo entre el segundo trimestre del año 2001 y el primer trimestre del año 2002.

⁹ Argentina. Ministerio de Economía y Producción. Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC. Serie Histórica.

¹⁰ El Programa Jefes de Hogar Desocupados fue creado por Decreto N° 165/02 y Decreto N° 565/02. En el capítulo correspondiente a políticas y programas se ampliará la información.

2. El nuevo patrón de crecimiento

Luego de la caída del régimen de cambio fijo –convertibilidad–, la política económica se asentó en tres pilares básicos, consolidados a partir del año 2003: el sostenimiento de un tipo de cambio real elevado, el mantenimiento de superávit fiscal y la puesta en marcha de políticas de aumento de los ingresos.

Los efectos del aumento del tipo de cambio alto se verificaron “en la determinación de los niveles de actividad y de empleo, en el crecimiento económico y, consecuentemente, en la velocidad de generación de nuevos empleos y, finalmente, en la intensidad laboral en los procesos económicos”, mediante un uso intensivo del trabajo, sobre todo en el sector de producción de bienes transables¹¹.

Por el lado de las finanzas públicas, el rasgo característico del período es el sostenimiento de superávit fiscal, producto de un incremento de la recaudación impositiva, de los ingresos a la Seguridad Social y de la disminución de los pagos de la deuda pública.

La primera política de ingresos consistió en la ejecución del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, financiado con la recaudación proveniente de retenciones a las exportaciones de productos primarios, que implicó una transferencia de 3.600 millones de pesos anuales a los sectores más empobrecidos (1.200 millones de dólares, aproximadamente).

En una segunda etapa, a partir del segundo semestre del año 2003, las políticas de ingresos¹² se implementaron a través de: incrementos en el salario mínimo vital y móvil (que, estancado durante una década, llegó a multiplicarse casi por cinco hacia finales del año 2007¹³), aumentos de

¹¹ Frenkel, Roberto. Una política económica enfocada en el empleo y el crecimiento. *Revista del Trabajo* Nro. 1. Nueva época. Bs.As., (2005), p.79. Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social.

¹² Argentina. Ministerio de Economía y Producción. *Lineamientos para el Desarrollo Productivo de la Argentina*. mayo de 2007.

¹³ El salario mínimo vital y móvil, que era de 200 pesos, fue elevado inicialmente por Decreto del Poder Ejecutivo y, posteriormente, por sucesivos acuerdos tripartitos en el marco del Consejo de la Productividad, el Empleo y el Salario Mínimo Vital y Móvil. En consecuencia, en diciembre de 2007, su valor se fijó en 980 pesos, equivalentes a algo más de 300 dólares.

salarios de convenios, a través del impulso a la negociación colectiva por rama de actividad¹⁴, medidas relacionadas con la seguridad social (aumentos de las jubilaciones y ampliación de la cobertura a través del “Plan de inclusión previsional”) y las políticas de precios para controlar la inflación (vía acuerdos de precios con representantes empresariales).

A través de estas medidas se incrementaron los ingresos de los sectores más vulnerables; en consecuencia, desde el año 2003 hasta fin del año 2006 el 20% más pobre de la población experimentó una variación positiva de sus ingresos del 65,5%, mientras que entre el 20% más rico esta variación fue del 20,5%.¹⁵

En síntesis, la etapa muestra un crecimiento con creación de empleo basado en la mayor utilización de los recursos disponibles, dada la capacidad ociosa de la industria y la elevada tasa de desempleo que implicó que, en el bienio 2003-2004, cada punto porcentual de crecimiento representara una reducción similar del nivel de desempleo. Luego, la recuperación del consumo, consecuencia de la mejora de los ingresos disponibles de las familias, vía recomposición de salarios y el mayor nivel de empleo, fue el componente vital que sostuvo la dinámica de crecimiento e inversión.

El balance de esta última etapa muestra un crecimiento anual promedio del 8,6% del PBI, del 5,3% en la ocupación, un descenso en la cantidad de desocupados de 1.400.000 personas, con una tasa de desocupación del 8,7% (8,5% en el segundo trimestre del año 2007), y un incremento en el empleo registrado del 27,7% acumulado. En este período también mejoraron los indicadores sociales: la proporción de pobres, según línea de pobreza, se redujo del 54% al 26,9% (equivalente a 7 millones de personas). Paralelamente, la tasa de indigencia registró una variación del 27,7% al 8,7%, con una disminución en la cantidad de indigentes de 4,1 millones de personas¹⁶.

¹⁴ En promedio, los acuerdos salariales, producto de la actividad negocial, experimentaron una suba superior al 300%: de 427 pesos en julio del año 2002 pasaron a ser de 1.388 pesos en julio del año 2006. Argentina. Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, *La situación del mercado de trabajo: Tres años de crecimiento*. Buenos Aires, 2007.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ *Ibíd.*

3. La dinámica de creación de empresas y su impacto sobre el empleo¹⁷

El crecimiento sostenido favoreció un fuerte proceso de movilidad ascendente de las firmas. La población total de empresas, considerando entradas y salidas, registró su nivel más bajo en el año 2002 y comenzó a incrementarse a partir de 2003 a tasas crecientes.

La distribución del crecimiento del empleo registrado durante el período mencionado, según los sectores de actividad, muestra una estructura equilibrada: 46% en la industria, 52% en el comercio y 46% en los servicios. Este desempeño es remarcable, sobre todo en el sector industrial, en el cual se había producido una caída pronunciada y constante entre el fin de 1997 y el fin de 2002.

La dinámica del empleo industrial a la salida de la crisis es intensiva en PyMEs y nuevas empresas.

El mapa actual muestra que las empresas grandes (que constituyen el 2% de la población de empresas) absorben el 47% del empleo, las PyMEs (que representan el 26%) concentran el 40% del empleo y las microempresas (con una participación del 72%) dan cuenta del restante 13%.

4. Diagnóstico del mercado de trabajo

4.1 Tendencias generales¹⁸

A partir de octubre del año 2002 la economía argentina comenzó a restituir los puestos de trabajo perdidos durante la crisis. La primera fase de recuperación (octubre de 2002 – junio de 2003) muestra un ritmo

¹⁷ Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. *Dinámica empresarial y creación de empleo*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2007.

¹⁸ Los datos estadísticos contenidos en este título fueron tomados de las siguientes fuentes: Argentina. Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Encuesta de Indicadores Laborales: tres años de crecimiento del empleo privado formal. En: *Salarios, empresas y empleo. Trabajo, ocupación y empleo 2003-2006*. Serie Estudios / 5 (2006). Y Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, *La situación del mercado de trabajo: Tres años de crecimiento*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2007.

más lento de crecimiento (0,2% mensual promedio en los empleos registrados). Luego, en la medida que la recuperación comienza a consolidarse, se acelera el ritmo de creación de puestos de trabajo, con un promedio mensual de 0,6%.

Las tendencias generales que se observan en la evolución del mercado de trabajo en el período 2003 – 2006 pueden describirse de la siguiente manera: durante la primera fase (octubre 2002 – junio 2003), el crecimiento de la economía fue acompañado principalmente por un incremento de las horas trabajadas por los trabajadores ocupados y un modesto ritmo de creación de empleo. A partir de entonces, el crecimiento demandó un proceso intenso de creación de puestos de trabajo que, en el período, benefició a alrededor de 2.400.000 personas. Simultáneamente, comienza un proceso de mejora en la calidad del trabajo, a través de la regularización del empleo no registrado, sobre todo durante el último año, verificado en el “blanqueo” de los empleos existentes y en la registración de las nuevas contrataciones.

Mientras la tasa de actividad se mantuvo más o menos estable, con oscilaciones alrededor del 46%, la desocupación sufrió un importante descenso, del 21,5% en mayo del año 2002 al 8,5% en el segundo trimestre del año 2007, el valor más bajo de los últimos 14 años.

La caída de la tasa de desempleo se extendió con mayor impacto entre el 20% más pobre de la población. La expansión del empleo benefició también a los grupos tradicionalmente considerados vulnerables en el mercado de trabajo. Las estadísticas muestran que, si se analiza el comportamiento de la desocupación en estos segmentos (desocupados sin experiencia laboral, los de larga duración –más de un año–, los que tienen hasta primaria completa, los mayores de 50 años y las mujeres), la reducción de la tasa fue similar a la del resto de la población o aún mayor en algunos de ellos, particularmente entre los de larga duración¹⁹.

Los jóvenes son el grupo menos favorecido por el crecimiento del empleo, ya que entre ellos la contracción de la desocupación fue del 43%, frente al 48% que, en promedio, se verifica para la Población Económicamente Activa (PEA) en su conjunto.

¹⁹ Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, *¿Existe un núcleo duro del desempleo en la actual coyuntura laboral?* Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2007.

Esta distribución bastante homogénea de la reducción de la desocupación entre el conjunto de la población puede ser explicada a partir de la identificación de los sectores productivos dinamizadores del crecimiento de la economía y el empleo (fundamentalmente la industria y la construcción), los cuales demandan perfiles y calificaciones diversas, que posibilitan la incorporación de grupos tradicionalmente desfavorecidos en el mercado de trabajo.

Por otro lado, como consecuencia de la disminución de beneficiarios del Programa Jefes de Hogar Desocupados, su incidencia sobre el índice de desocupación se redujo a menos de un punto²⁰.

4.2 La calidad del empleo y la informalidad laboral

Como se expresó anteriormente, el actual período de crecimiento económico se caracteriza por un aumento del empleo formal²¹, tanto por la registración de los nuevos puestos de trabajo como por la formalización de los ya existentes.

Además del goce y pleno ejercicio de los derechos laborales asignados por la legislación, el empleo registrado muestra, en promedio, niveles salariales muy superiores a los que perciben los trabajadores informales.

El índice de informalidad laboral, que se había elevado durante la década pasada hasta alcanzar un techo próximo al 50% en agosto del año 2002, se redujo en más de 8 puntos a partir de entonces, alcanzando el 41,6% en el primer trimestre del año 2007²². A pesar de esta disminución, el combate contra el empleo no registrado sigue siendo uno de los principales desafíos para las políticas públicas.

²⁰ El INDEC considera ocupados a los beneficiarios que realizan una contraprestación.

²¹ Se entiende por empleo formal a aquel que se sujeta a las normas legales laborales y, por lo tanto, ofrece a los trabajadores en relación de dependencia protección social; cobertura frente a accidentes y enfermedades profesionales; aportes jubilatorios; estabilidad en el empleo en los contratos por tiempo indeterminado; derecho a la sindicalización y sujeción a las condiciones de trabajo y remuneración establecidas en la Ley de Contratos de Trabajo y en el convenio colectivo aplicable.

²² Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, *La informalidad laboral bajo la lupa: Una realidad heterogénea*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2007.

Cuando se analiza la informalidad laboral en el mercado de trabajo argentino, el primer rasgo a resaltar es la heterogeneidad de situaciones que se encubren bajo el mismo rótulo. De acuerdo a la información del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) la informalidad laboral agrupa a las siguientes categorías de trabajadores: asalariados informales en unidades productivas formales; asalariados informales en unidades productivas informales; trabajadores por cuenta propia informales y asalariados informales en hogares²³.

4.3 La evolución del empleo según calificaciones profesionales y sexo. Demandas de las empresas²⁴

Al centrar el análisis en la calificación del puesto de trabajo, durante los últimos 3 años se observa que los profesionales y técnicos presentan mayor estabilidad a lo largo del período mientras que los de calificación operativa o sin calificación muestran trayectorias más fluctuantes. Este comportamiento estaría demostrando que los puestos de trabajo menos calificados son más sensibles al ciclo económico.

En el período analizado los empleos de profesionales y técnicos crecen a un promedio anual del 6%; los de calificación operativa, al 8% y los que no requieren calificación, al 12% anual. El crecimiento diferencial de las tres categorías se explica a partir de la evolución propia de cada una de las ramas de actividad económica que protagonizaron el crecimiento en el período. Así, la construcción (el sector que más creció) contrata principalmente obreros sin calificación, la industria manufacturera incorpora mayoritariamente operarios calificados y en el sector servicios son los profesionales y técnicos las categorías más demandadas.

En lo relativo a las demandas de las empresas, entre mayo del año 2005 y el mismo mes del año 2006, el comercio y la industria manufacturera fueron los sectores más demandantes (28% y 20,4%, respectivamente),

²³ *Ibíd.*

²⁴ Los datos estadísticos consignados en este título fueron extraídos de: Encuesta de Indicadores Laborales: tres años de crecimiento del empleo privado formal. En: *Salarios, empresas y empleo. Trabajo, ocupación y empleo 2003-2006*. op.cit.

seguidos por servicios financieros (17,9%) y servicios sociales (14,1%). Las calificaciones demandadas en el período por esos sectores fueron, en primer término, 44% orientadas a la búsqueda de empleados y operarios calificados, 19% a la de técnicos e igual porcentaje a profesionales y el 18% restante hacia trabajadores sin calificación.

Discriminado por sexo, el incremento del empleo femenino fue algo inferior al del masculino (7,5% y 8,5%, respectivamente). Del total de las incorporaciones de personal realizadas, un 67% correspondió a los varones y un 33% a las mujeres.

En casi la totalidad de las actividades, el empleo masculino supera fuertemente al femenino. Solamente en servicios comunales, sociales y personales las mujeres ocupan la mayoría de los puestos de trabajo (63%); en el otro extremo, la construcción muestra la mayor desigualdad en el acceso a puestos de trabajo para las mujeres, las cuales tienen una participación del 6,5% en el total de puestos existentes.

CAPÍTULO II

LA PROBLEMÁTICA LABORAL DE LOS JÓVENES

1. Introducción

En sintonía con las tendencias que se verifican en la mayoría de los países latinoamericanos, los principales problemas identificados en la inserción laboral de los jóvenes en la Argentina están asociados a:

- El desempleo juvenil y la persistencia de elevadas tasas de desocupación –entre dos y tres veces superiores a las del promedio de la población–, aún en la actual coyuntura de crecimiento de la economía argentina.
- Un débil incremento de la tasa de participación juvenil en el mercado de trabajo, producida a partir de un aumento de la participación de las mujeres y una retracción de la de los varones.
- El fenómeno de la informalidad laboral y de los empleos precarios, que afecta con mayor virulencia a la población joven.
- Una segmentación de los itinerarios laborales de los jóvenes, como consecuencia de distintos ambientes socio-económicos de origen y de un sistema educativo segmentado –en términos de calidades diferenciadas y desigualdad de oportunidades en la obtención de certificados–, factores que determinan las características, más o menos exitosas, del proceso de tránsito de la escuela al mundo de trabajo²⁵.

Estos problemas generan consecuencias negativas, tanto para los individuos que forman parte de la población afectada –en términos de condicionantes de ingresos futuros, posibilidades de ascenso social y fenómenos de marginación– como para el desarrollo económico y social

²⁵ Jacinto, Claudia. *Ante la polarización de oportunidades laborales para los jóvenes en América Latina. Un análisis de algunas propuestas recientes en la formación para el trabajo*. En: Jacinto, Claudia (coord.) *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, Buenos Aires: RedEtis (IIPE-IDES), MECyT, MTEySS, La Crujía, 2004. p. 187-200. Y Miranda, Ana. *La nueva condición joven: educación, desigualdad y empleo*, Buenos Aires: Fundación Octubre, 2007.

de los países –por el supuesto de ineficiencia de los gastos en educación y capacitación, la inadecuada distribución del ingreso y la reproducción intergeneracional de la pobreza²⁶. En este último sentido, un Informe de la OIT del año 2004 ha revelado que una reducción de la tasa de desempleo juvenil mundial a la mitad aportaría un incremento de hasta el 7% del PBI mundial²⁷.

2. Perspectivas de análisis

La literatura analiza el desempleo juvenil desde diferentes abordajes y elabora hipótesis explicativas variadas que, en algunos casos, pueden considerarse complementarias entre sí.

Una primera interpretación centra su análisis en el desajuste entre oferta y demanda de trabajo. En esta línea, las inadecuadas calificaciones que brinda el sistema educativo, que no se encuentran en sintonía con las demandadas por la estructura productiva, serían las causantes del desempleo juvenil. Con el agravante de que, en tiempos de transformaciones tecnológicas, los acelerados cambios en los sistemas productivos, y la falta de claridad en la expresión de las necesidades de calificaciones por parte de las empresas, dificultan la adaptación de los programas de aprendizaje por parte de las instituciones educativas. Otra expresión del desajuste entre oferta y demanda es la importancia que los empleadores atribuyen a la experiencia laboral, como factor decisivo a la hora de efectuar contrataciones, que disminuye las posibilidades de inserción de los jóvenes.

Una segunda línea interpretativa pone el acento en las características del mercado de trabajo producto de una estructura económica que no genera los puestos de trabajo necesarios para dar cabida a los ingresantes al mercado. Se postula entonces la estrecha relación existente entre el ciclo económico y posibilidades de inserción laboral de los jóvenes. Así,

²⁶ Weller, Jürgen. *Problemas de la inserción Laboral de la población juvenil en América Latina*. En: *Papeles de Población*, N° 049 (2006). México: Universidad Nacional Autónoma de México: Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población.

²⁷ OIT. *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil*. 1ª Edición. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2004.

durante los momentos de recesión, los jóvenes son más perjudicados por los despidos que la población adulta, a la par que los inactivos salen a buscar empleo para compensar los bajos ingresos y la desocupación de otros miembros de la familia. Durante la fase expansiva, en cambio, las empresas incorporan primero a los desempleados adultos, para aprovechar su experiencia, en los puestos de trabajo vacantes.

Lo expresado en el párrafo anterior no implica desconocer la existencia de situaciones diversas al interior del colectivo de los jóvenes. Sin duda, la población juvenil constituye un conjunto altamente segmentado en función de su origen social, del nivel y calidad de la educación alcanzada y del capital social disponible. Los más favorecidos tienen mayor facilidad de acceso a puestos de trabajo formales, altamente calificados y bien remunerados en los sectores más modernos y dinámicos de la economía. En el otro extremo, a los jóvenes de hogares pobres, con bajos niveles educativos y escaso capital social les están reservados trabajos informales e inestables, de menores calificaciones y pobres remuneraciones, en los sectores económicos más rezagados y de baja productividad. Es este último grupo de jóvenes el que sufre más inmediatamente las consecuencias desfavorables del ciclo económico.

Una tercera línea de interpretación enfatiza en las expectativas y aspiraciones de los jóvenes, originadas en los mayores niveles educativos, resultando en general superiores a las condiciones que la realidad del mercado de trabajo puede ofrecer. El argumento podría resultar válido para explicar la conducta de quienes pertenecen a sectores más favorecidos y no tienen la premura de obtener ingresos para su propia subsistencia o la de su familia. En ese sentido, vale destacar que la tasa de desocupación entre los jóvenes jefes de hogar es notablemente menor, cercana a la de los adultos.

Vinculado con este argumento, se destaca también que la información disponible, tanto para los buscadores de empleo como para los demandantes, resulta incompleta e insuficiente. Por tanto, frecuentemente ocurre que, luego de una corta experiencia en el trabajo, las expectativas de cualquiera de las dos partes se ven insatisfechas y se interrumpe la relación laboral. Como resultado se produce una mayor rotación entre

situaciones de empleo y desempleo, lo cual necesariamente genera tasas de desempleo más altas. El problema en este caso se centraría en la insuficiencia de información disponible y en la falta de mecanismos de intermediación laboral eficaces.

Finalmente, algunos autores coinciden en identificar en la rigidez de la legislación laboral una causa de disminución de las oportunidades de empleo de los jóvenes, básicamente por la existencia de salarios mínimos y de normas de protección frente a los despidos. Desde esta postura, la escasa flexibilidad de las remuneraciones impuesta por la legislación laboral y la baja productividad de los nuevos ingresantes al mercado de trabajo son factores que determinan la opción de los empresarios a favor de la contratación de trabajadores con mayor experiencia laboral²⁸. Esta circunstancia, junto a otras, permitiría explicar, al menos parcialmente, las características de la inserción laboral juvenil, con una desproporcionada participación en el sector informal de la economía. Sin embargo, algunos estudios desarrollados por la OIT relativizan estas afirmaciones²⁹ al demostrar que las reformas laborales emprendidas en América Latina, tendientes a introducir figuras laborales que flexibilizan las condiciones de contratación de jóvenes, no lograron los efectos esperados, en términos de disminución del desempleo³⁰.

3. Situación demográfica

Conforme a las estimaciones proyectadas para el tercer trimestre del año 2006³¹ la población en la totalidad de los centros urbanos ascendía a 34.900.000, de las cuales 3.217.000 eran adolescentes (15 a 19 años)

²⁸ Weller, Jürgen. *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*. Santiago de Chile: CEPAL, 2005. 84 p. (Series CEPAL: Macroeconomía del Desarrollo; 28). y Schkolnik, Mariana. *Caracterización de la inserción laboral de los jóvenes*. Santiago de Chile: CEPAL, febrero 2005. 65 p. (Series CEPAL: División de Desarrollo Social; 104).

²⁹ Vega Ruiz, María Luz. *La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2005. 280 p.

³⁰ En Argentina, la Ley de Empleo N° 24.013, estableció -en el capítulo 2, del título III- diversas modalidades promovidas, como medidas de fomento del empleo (contrato de formación -trabajo, de práctica laboral para jóvenes y otros por tiempo determinado) que luego fueron derogados por la Ley de reforma Laboral N° 25.013.

³¹ Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Diagnóstico del desempleo juvenil. En: *Trayectorias, negociación colectiva e ingresos. Trabajo, ocupación y empleo*, Serie Estudios / 2 (2005). Información estadística actualizada por la DGEyEL, SSPTyEL, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

y 3.210.000 eran jóvenes adultos (20 a 24 años). El total de jóvenes de 15 a 24 años es de 6.427.000, lo cual representa alrededor del 18% de la población residente en áreas urbanas³².

Si bien la proporción de población joven en Argentina es alta, comparada con la de los países desarrollados, es una de las más bajas de Latinoamérica y el Caribe. La reducción de la tasa de natalidad y el aumento de la expectativa de vida han provocado cambios en el perfil demográfico histórico del país, tornándolo más inestable, en alguna medida semejante al de los países de la OCDE. La población argentina pasó de ser una pirámide en 1990, cuya base estaba constituida por una gran cantidad de niños y su cúspide por menor cantidad de personas mayores, a ser un silo con más jóvenes y adultos en comparación con los niños en el año 2000³³.

40

Actualmente, la población de niños (de 0 a 15 años) se está haciendo más pequeña que la de jóvenes, debido a la disminución de la tasa de fecundidad, y las proyecciones muestran que continuará disminuyendo. Esto significa que la población joven actual es la más numerosa que Argentina haya tenido y la más grande en el futuro inmediato. Las mujeres de este segmento etáreo conforman una porción más pequeña de la población femenina total que los varones jóvenes respecto de la población masculina total, principalmente debido a la mayor expectativa de vida de las mujeres.

La mayoría de los jóvenes viven en la región pampeana y el Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad Autónoma y Gran Buenos Aires); en este espacio geográfico habita el 65% de la juventud argentina. Sin embargo, son las zonas con las proporciones más bajas de jóvenes en la población (17% contra el 19% en las regiones noroeste y nordeste) y, por lo tanto, encabezan la transición demográfica recientemente comentada.

Dado que la mayor parte de la población joven argentina alcanzará la edad laboral en los próximos 5 años, y tendrá mayores niveles educativos que las generaciones precedentes, junto a una oportunidad de aumentar

³² Se toman en este informe las definiciones de jóvenes -adolescentes y adultos- establecidas por la ONU.

³³ Banco Mundial. Unidad de Gestión para el Desarrollo Sostenible. Latinoamérica y la Región del Caribe. Argentina. *Los jóvenes de hoy: un potencial desaprovechado*. 2007.

y sostener el crecimiento económico, para las políticas públicas se presenta el desafío de asegurar que la juventud obtenga las competencias necesarias para conseguir buenos trabajos.

4. Los jóvenes en el mercado de trabajo

El mercado laboral es crítico para los jóvenes, como espacio de generación de ingresos, acumulación de habilidades y construcción de una perspectiva de futuro. Durante décadas, el pasaje de la escuela al trabajo y la inserción en el mercado laboral organizaba la transición hacia la adultez. Sin embargo, a pesar de que el trabajo continúa ocupando un lugar central, en tanto organizador del tiempo y factor de cohesión social, el ingreso al mundo del trabajo se ha convertido en un proceso problemático para un importante sector de la población joven.

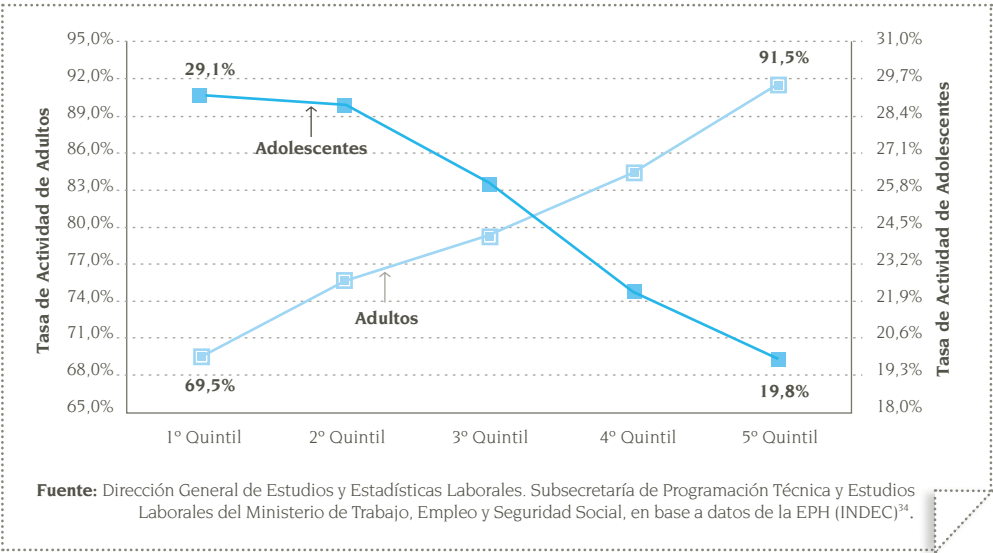
En el mercado laboral argentino, la tasa de actividad juvenil representa el 44,6% del total de esta población, lo cual significa que 2.864.000 jóvenes son activos, mientras que el resto, 3.564.000, se halla en condición de inactividad.

A pesar de la tendencia –acentuada durante la última década– de crecimiento de la participación femenina en la fuerza laboral juvenil (39%), ésta sigue siendo muy inferior a la de los varones (54,6%), circunstancia que se explica, en parte, porque las mujeres permanecen por un tiempo más prolongado en la escuela y, por otra parte, porque son las encargadas de la crianza de los niños y de las tareas domésticas.

Otro aspecto a considerar en el análisis es su integración por tramos de edad. Mientras que entre los adolescentes (15 a 19 años) la tasa de actividad asciende a 27,4%, entre los jóvenes adultos (20 a 24 años) este porcentaje se eleva al 66,3%.

Si se compara la tasa de actividad de los jóvenes, particularmente la de los adolescentes, con la de los adultos, según la situación económica de los hogares, se advierte que entre los primeros a medida que aumenta el nivel de ingresos disminuye la participación en el mercado de trabajo mientras que entre los últimos se observa un comportamiento inverso (Gráfico 2).

Gráfico 2. Tasa de actividad según quintil de ingreso familiar
Adultos y adolescentes
III trimestre de 2006



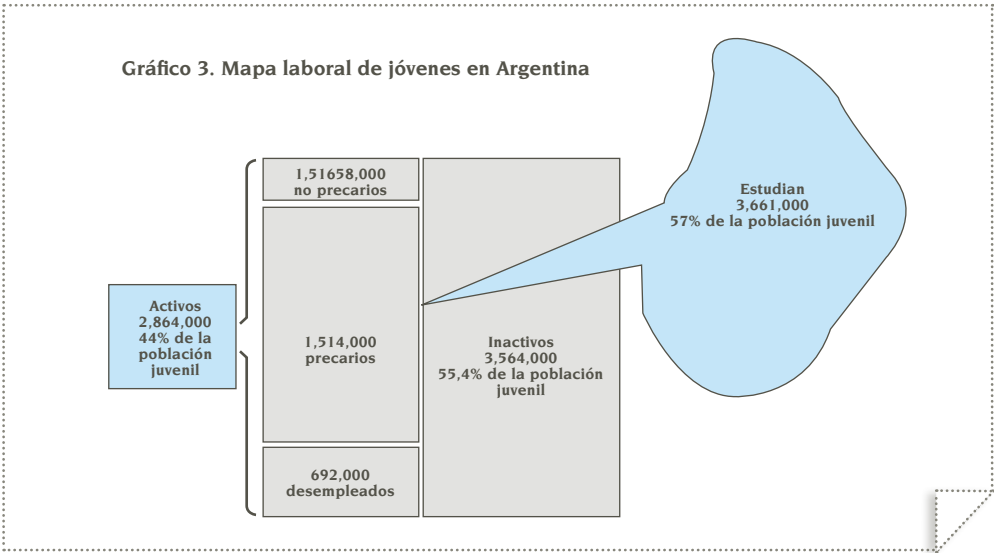
Es decir que los jóvenes que pertenecen a las familias más pobres se ven obligados a integrarse al mercado de trabajo, aún cuando el empleo que puedan obtener implique el abandono de los estudios y la aceptación de condiciones laborales precarias. En cambio, para la población adulta una mejor situación económica del hogar favorece las capacidades de sus miembros de integrarse al ámbito laboral satisfactoriamente.

Considerando al conjunto de la PEA joven, el 74,9% se encuentra ocupado y el 25,1% está desempleado. Dentro del conjunto de los ocupados, la característica más saliente es la magnitud que adquiere el fenómeno de la informalidad laboral, ya que casi dos de cada tres trabajadores se desempeñan en esta condición. Si bien la Argentina es un país con elevados índices de informalidad laboral, entre los jóvenes este fenómeno reviste una envergadura (superior al 60%) que supera en un 50% al que se verifica para la población en su conjunto, en la cual el índice oscila en torno del 40%.

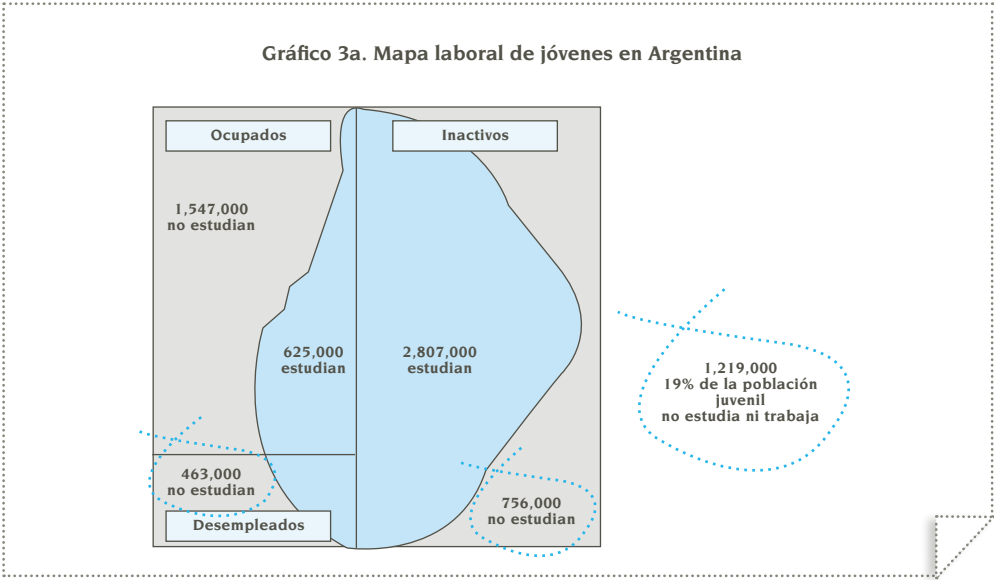
³⁴ Los cuadros que se incluyen en el resto del presente capítulo son igualmente realizados por la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) del Ministerio de Economía y Producción.

Por otra parte, si se toma en cuenta la variable educación, se observa que 3.660.000 jóvenes se encuentran cursando sus estudios regulares.

El cruce de ambas variables permite identificar a aquellos que, por su situación de vulnerabilidad (frente al empleo y a la educación), deberían ser prioritariamente sujetos de políticas activas de formación y empleo.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Cuadro I
Jóvenes entre 15 y 24 años según condición de actividad y asistencia a la escuela
3° trimestre de 2006
(en miles de personas)

	Estudia y trabaja		Estudia y busca trabajo		Sólo estudia		Sólo trabaja		No estudia y busca trabajo		No estudia, no trabaja y no busca		Total	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%	Personas	%	Personas	%	Personas	%	Personas	%
Total	624,7	10%	228,6	4%	2.807,4	44%	1.546,9	24%	463,4	7%	756,2	12%	6.427,2	100%
Sexo														
Varones	305,0	10%	111,5	4%	1.281,7	41%	1.013,0	32%	239,1	8%	204,5	6%	3.154,8	100%
Mujeres	319,8	10%	117,1	4%	1.525,7	47%	533,9	16%	224,3	7%	551,7	17%	3.272,3	100%
Edad														
15 a 19 años	194,0	6%	91,7	3%	2.085,2	64%	370,8	11%	182,5	6%	329,3	10%	3.253,4	100%
20 a 24 años	430,8	14%	136,9	4%	722,2	23%	1.176,0	37%	280,9	9%	426,9	13%	3.173,8	100%
Quintil de IPCF														
1° quintil	96,3	5%	61,9	3%	818,8	39%	470,8	23%	238,7	11%	403,1	19%	2.089,6	100%
2° quintil	123,8	8%	55,4	3%	659,6	42%	412,6	26%	116,6	7%	220,1	14%	1.588,1	100%
3° quintil	105,5	9%	49,3	4%	542,5	47%	285,5	25%	66,1	6%	107,0	9%	1.155,9	100%
4° quintil	115,1	12%	34,3	4%	467,7	48%	258,3	27%	40,1	4%	50,9	5%	966,3	100%
5° quintil	126,7	20%	16,4	3%	319,3	51%	125,7	20%	12,6	2%	26,7	4%	627,3	100%

Fuente: Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales (citado en nota 34).

En el Cuadro 1 pueden observarse las magnitudes de estos grupos y su desagregado por sexo, rangos de edad y nivel económico de los hogares de pertenencia.

4.1 El empleo de los jóvenes

En la Argentina la población joven ocupada asciende a 2.171.600 personas. El grupo más numeroso es el de los varones que sólo se dedican a trabajar, que constituye el 46% del total.

Si se considera al conjunto de los jóvenes que sólo trabajan, los varones son mayoría (65,5%); en cambio, en el conjunto de los que estudian y trabajan, la participación de las mujeres es superior a la de los varones (51,2%, y 48,8% respectivamente).

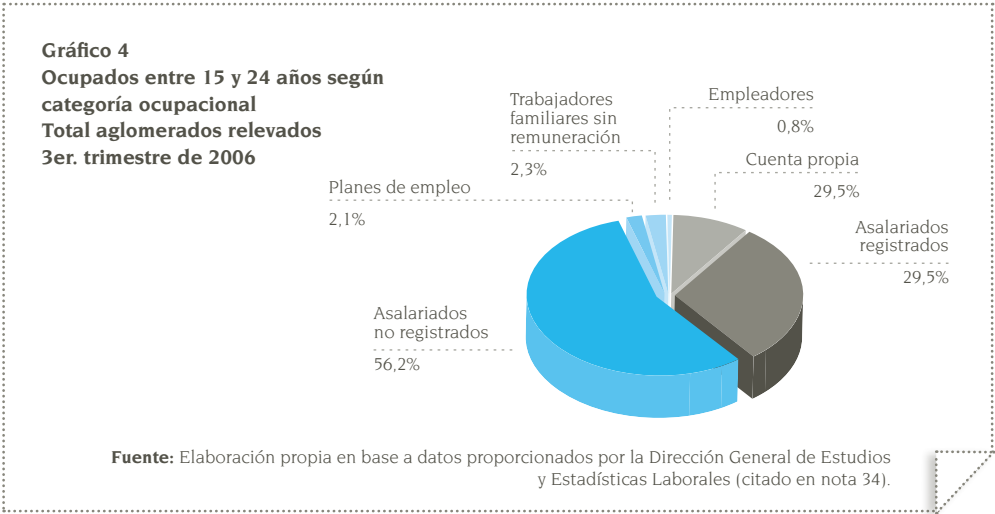
Un análisis por tramos de edad arroja que, dentro del total de la población joven ocupada, los adultos representan el 74% y los adolescentes el 26% restante. De este último grupo 2 de cada 3 jóvenes abandonan sus estudios.

Para los jóvenes ocupados el empleo asalariado es la alternativa laboral más extendida, ya que abarca al 85% del total. En cambio, la opción por el trabajo independiente o cuenta propia sólo incluye al 9,2%, cifra muy inferior a la que representa esta categoría en el total de la población adulta (22,5%). Comparada con América Latina, en la Argentina tanto el grupo de jóvenes que trabajan por cuenta propia como el de los trabajadores familiares sin remuneración (2,3%) constituyen categorías cuya importancia en el conjunto de los jóvenes ocupados es menor³⁵.

Algunos autores destacan la opinión favorable de los jóvenes hacia las opciones de autoempleo, a la hora de manifestar sus preferencias relativas a su trayectoria profesional. Esta preferencia, a la cual se ha denominado “empresarialidad latente”³⁶ estaría ligada a la mayor libertad, autonomía,

³⁵ Los datos aquí consignados corresponden al total urbano; no incluyen por tanto a los trabajadores rurales, lo cual, seguramente, elevaría la participación de ambas categorías ocupacionales.

³⁶ Tueros, Mario. *Potencial emprendedor juvenil en la región y sus políticas e instrumentos de promoción*. En: *Trabajo Decente y Juventud. América Latina- Documentos de Base Volumen II*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo, 2007.



flexibilidad y menor sujeción a las jerarquías que ofrecen las alternativas de trabajo independientes. Si bien en Argentina no se han relevado estudios que den cuenta de esta preferencia, es posible suponer que en el caso de los jóvenes pobres esta opción, que tuvo su mayor desarrollo en el marco de la crisis económica del año 2001, suele ser una alternativa al desempleo y un medio para la obtención de ingresos de subsistencia, en condiciones de alta precariedad, baja productividad y escasa probabilidad de supervivencia de los emprendimientos montados.

4.2 La calidad del empleo de los jóvenes

El conjunto de jóvenes asalariados en Argentina está integrado por 1.859.300 personas. Como se ha señalado anteriormente, entre ellos la problemática del empleo no registrado asume una magnitud muy significativa. En efecto, el 65,5% de los jóvenes asalariados no goza de los beneficios que otorgan las normas de protección al trabajo, ya que no se encuentra registrado en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Un estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en conjunto con el MTEySS sobre la informalidad laboral en el Gran Buenos Aires, da cuenta que, en el cuarto trimestre del año 2005, dentro del total de los jóvenes trabajadores informales

el 81,7% eran asalariados, el 13,3% desarrollaban actividades por cuenta propia y el 5% eran trabajadores familiares sin remuneración. La mayoría de los asalariados informales cumplían funciones en unidades productivas formales (54,6%), una porción menor se desempeñaba en establecimientos informales (37,1%) y el resto (11,9%), en hogares.

La inestabilidad laboral y la incertidumbre respecto de su futuro que padecen los jóvenes trabajadores informales no sólo complican sus posibilidades de satisfacción personal en el ámbito del trabajo y conspira contra el logro de autonomía sino que, además, plantea interrogantes inquietantes respecto de su trayectoria laboral futura. Además de estos efectos, la falta de aportes jubilatorios de los jóvenes informales alerta sobre futuros costos sociales derivados de la imposibilidad de acceder a los beneficios previsionales.

Algunos autores plantean la existencia de un efecto de “ilusión óptica”, según el cual el elevado nivel de desocupación y de informalidad del empleo juvenil, se explicarían por la necesidad de ajuste entre oferta y demanda, producto del mayor número de jóvenes ingresantes al mercado de trabajo y de la alta rotación entre situaciones de empleo y desempleo que éstos experimentan, durante los primeros tiempos de su inserción en el mercado de trabajo. Desde esta perspectiva, el aumento de niveles de educación y la acumulación de experiencia laboral por parte de los jóvenes provocan el efecto de mejorar la calidad de los empleos que pueden obtener, luego de transcurrido cierto período inicial de adaptación. Sin embargo, la precariedad laboral afecta más fuertemente a los sectores más empobrecidos de la población, dificultando la movilidad ascendente y la integración social de los jóvenes de estos estratos y los enfrenta a serios problemas de marginación social, con el consiguiente riesgo de reproducción intergeneracional de la pobreza³⁷.

Además de la pérdida de protección social, la precariedad del empleo conlleva niveles salariales inferiores a los de los trabajadores formales:

³⁷ El efecto “ilusión óptica” está mencionado en Weller, Jürgen. *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*. op. cit.

la brecha salarial entre los jóvenes asalariados formales y los informales es superior al 240%.

De conformidad con los datos incluidos en el Cuadro 2, si se analiza la incidencia de la variable educación en el tipo de empleo obtenido, se observa que a medida que se incrementan los años de escolaridad, disminuye la proporción de empleos de baja calidad obtenidos. En el conjunto de jóvenes asalariados de hasta secundaria incompleta el porcentaje de no registrados asciende a casi el 80%. En cambio, entre quienes tienen niveles educativos más elevados, este porcentaje, si bien sigue siendo muy importante, disminuye al 54%. Por otra parte, dentro del total de jóvenes asalariados registrados, una elevadísima proporción se concentra entre quienes completaron el nivel secundario y los que alcanzan nivel universitario – completo o incompleto– (72,9%). Dentro de los no registrados, la cantidad de jóvenes que alcanzaron esos niveles educativos representa el 45,5% del total.

Los datos expuestos muestran la correlación positiva existente entre mayores niveles educativos y mejores empleos. Sin embargo, la elevada informalidad y los bajos índices de registración siguen siendo un fenómeno de notable envergadura (superior a la de la población adulta), aún entre los jóvenes que alcanzan mayores niveles de educación formal.

Por otro lado, el fenómeno de la informalidad laboral adquiere su dimensión más dramática en los jóvenes asalariados adolescentes, entre los cuales se eleva al 86,5%.

Finalmente, las mujeres resultan algo más afectadas que los varones por esta modalidad informal de contratación. Debido a la alta participación en actividades de servicio doméstico, que tradicionalmente asume modalidades de contratación informales, entre ellas la tasa de empleo no registrado es del 68,6%, mientras que entre los varones asciende al 63,6%.

La situación de las trabajadoras jóvenes del servicio doméstico merece un comentario aparte. En primer término porque se trata de una ocupación absolutamente feminizada y, en segundo término, por su relevancia dentro del empleo femenino joven en conjunto. Por último, si bien esta ocupación registra una estructura etárea envejecida (en comparación con la del resto

de las mujeres), con un porcentaje relativamente alto de trabajadoras adultas, en ciertas regiones geográficas del país el peso de las jóvenes que se desempeñan en ella es significativo (Noreste, Noroeste y Patagonia).³⁸

	Asalariados registrados		Asalariados no registrados	
	Personas	%	Personas	%
Total	639,8	100,0%	1.219,5	100,0%
Sexo				
Varones	411,9	64,4%	721,3	59,1%
Mujeres	227,9	35,6%	498,2	40,9%
Edad				
15 a 19	63,7	10,0%	406,6	33,3%
20 a 24	576,1	90,0%	812,9	66,7%
Nivel Educativo				
Hasta primaria incompleta	8,8	1,4%	62,8	5,2%
Primaria Completa	46,1	7,2%	189,8	15,6%
Secundaria Incompleta	118,7	18,5%	412,6	33,8%
Secundaria Completa	213,7	33,4%	252,1	20,7%
Sup. Universitaria Incompleta	204,2	31,9%	276,6	22,7%
Sup. Universitaria Completa	48,4	7,6%	25,5	2,1%
Salario promedio	\$ 892		\$ 369	

Fuente: Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales (citado en nota 34).

5. El desempleo de los jóvenes³⁹

De acuerdo con los datos aportados por la Encuesta Permanente de Hogares, correspondiente al tercer trimestre del año 2006, la tasa de

³⁸ Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Situación Laboral del servicio doméstico en la Argentina. En: *Relaciones laborales, territorios y grupos particular de actividad Trabajo, Ocupación y Empleo*, Serie Estudios / 3 (2005).

³⁹ Para la elaboración de los títulos 6 y 7 de este capítulo se ha tomado como base: OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Informe Trabajo Decente y Juventud. Argentina*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo, 2007. 133 p. (Trabajo decente y juventud).

desocupación de los jóvenes de 15 a 24 años asciende a 25,1% en el total de los aglomerados relevados, lo cual representa en el total urbano nacional a 692.000 personas. En términos comparativos la tasa de desempleo juvenil es 2,9 veces mayor que la del total de la población y 3,6 veces mayor que la de los adultos de 25 a 59 años.

Asimismo, a pesar de que sólo el 19,8% de la Población Económicamente Activa (PEA) se encuentra dentro de esta franja etárea, en el total de los desempleados los jóvenes representan el 44,0%. Según los datos consignados en el gráfico 5, los pertenecientes al segmento más joven están entre los más vulnerables al desempleo: entre los adolescentes de 15 a 19 la tasa desempleo alcanza a 33,7%, 3,9 veces más que la del total de la PEA y 4,8 veces más que la de los adultos. La gravedad de esta situación se acrecienta si se toma en cuenta que el 66,4% abandonó sus estudios formales.

Analizando la incidencia del desempleo juvenil por sexo, se observa que las mujeres presentan una mayor propensión al desempleo, ya que para ellas la tasa asciende a 30,1%, tendencia que se ve acrecentada en el caso de las adolescentes, entre las cuales alcanza al 42,3%.

Gráfico 5
Tasa de desempleo total por tramos de edad
Total aglomerados relevados. 3er. trimestre de 2006

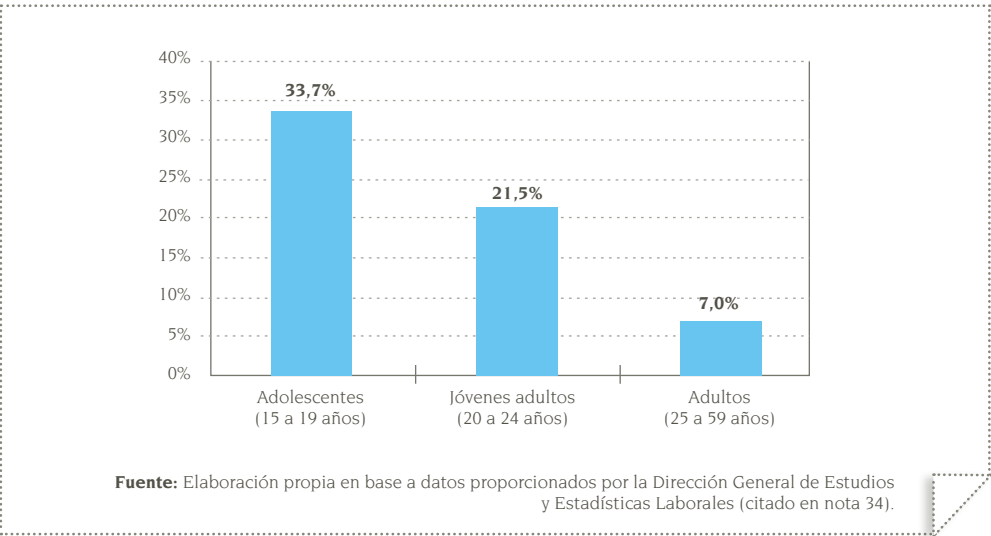
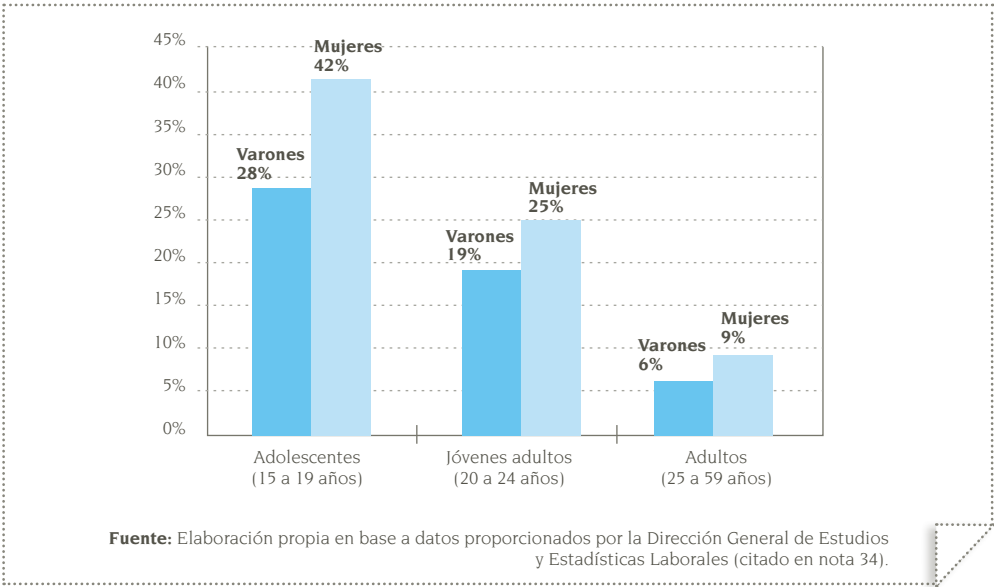


Gráfico 6
Tasa de desempleo total por sexo
Total aglomerados relevados. 3er. trimestre de 2006

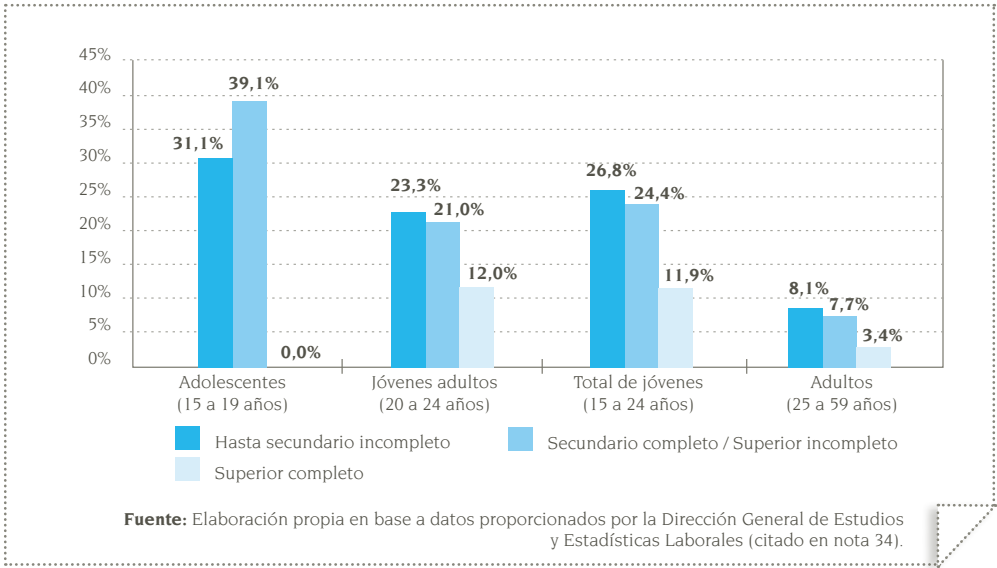


5.1 Educación y desempleo

Al considerar el nivel educativo de los desempleados se distingue que el desempleo afecta en mayor medida a los jóvenes con menores niveles de educación formal. La incidencia del desempleo entre los jóvenes sin estudios secundarios completos, 26,8%, es superior a la de aquellos que completaron este nivel de enseñanza, 24,4%. En el extremo superior, entre los jóvenes con estudios completos universitarios la tasa de desempleo disminuye comparativamente a 11,9%. Los datos revelan que si bien las oportunidades de obtener un empleo aumentan a mayores niveles educativos, la finalización del nivel obligatorio de enseñanza –secundario– no las amplía de manera significativa.

Según los datos presentados en el Cuadro 3, una importante proporción de los jóvenes desempleados con bajo nivel de educación, no asiste a establecimientos educativos (39,1%). Esta cifra refleja la disyuntiva entre la necesidad de hallar empleo y las posibilidades de continuar con los estudios. La tensión entre educación y trabajo se agudiza aún más en los adolescentes, entre quienes la inserción laboral temprana tiende a

Gráfico 7
Desempleo juvenil por nivel educativo
Total aglomerados relevados. 3er. trimestre de 2006



obstaculizar la formación de las calificaciones requeridas por el mismo mercado de trabajo, configurando además una situación de exclusión social doble en las esferas educativa y laboral.

En cuanto a la vinculación existente entre incorporación temprana al mercado laboral y deserción escolar, los jóvenes con nivel educativo hasta secundario incompleto que participan en el mercado de trabajo –ocupados o no– dejan los estudios en una proporción notablemente superior a la de los jóvenes que no participan en él. Mientras que el 82,7% de ocupados y el 79,1% de desocupados no asiste a establecimientos educativos, entre los inactivos este porcentaje se reduce a un poco más del 22%⁴⁰.

La inserción laboral temprana, entonces, constituye un factor relevante que condiciona la culminación de los estudios requeridos para el acceso a un empleo de calidad, la trayectoria laboral y, en definitiva, las condiciones de vida futuras.

⁴⁰ Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en base a datos de la EPH (INDEC).

Cuadro 3
Desempleo juvenil según asistencia escolar
3° Trimestre de 2006

		Asistencia escolar			
		Asiste		No asiste	
Total		Hasta secundario incompleto	Secundario completo y más	Hasta secundario incompleto	Secundario completo y más
Número de desempleados - Total urbano (en miles)					
Adolescentes (15 a 19 años)	274	53	39	124	58
Jóvenes adultos (20 a 24 años)	418	19	118	146	135
Total de jóvenes (15 a 24 años)	692	71	157	270	193
Adultos (25 a 59 años)	794	13	63	387	331
Composición del desempleo - Total urbano (en%)					
Adolescentes (15 a 19 años)	100.0	19.2	14.3	45.4	21.2
Jóvenes adultos (20 a 24 años)	100.0	4.5	28.3	34.9	32.3
Total de jóvenes (15 a 24 años)	100.0	10.3	22.7	39.1	27.9
Adultos (25 a 59 años)	100.0	1.6	8.0	48.7	41.7

Fuente: Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales (citado en nota 34).

5.2 Nivel económico social de los hogares y desempleo

Finalmente, se analiza la relación entre el desempleo y la situación económica de los hogares de pertenencia de los jóvenes: las tasas de desocupación aumentan en la medida que se desciende en la estratificación social.

El Cuadro 4 muestra la composición y la incidencia del desempleo según quintiles de ingreso *per cápita* familiar. Cabe destacar que el 62,1%

de los jóvenes desempleados proviene del I y II quintil de ingreso (40% de los hogares con menores recursos). Asimismo, el porcentaje de desempleados jóvenes ubicados en el I quintil de ingresos (20% de los hogares con menores recursos) es 3,5 veces superior a la de los ubicados en el V quintil (20% de los hogares con mayores recursos económicos).

Cuadro 4
Desempleo juvenil según quintil de IPCF
Total de aglomerados relevados. 3° Trimestre de 2006

	Quintil de IPCF					
	Total	I	II	III	IV	V
Composición del desempleo (en%)						
Adolescentes (15 a 19 años)	100.0	47.6	31.4	10.6	7.7	2.7
Jóvenes adultos (20 a 24 años)	100.0	38.4	25.5	18.5	12.3	5.2
Total de jóvenes (15 a 24 años)	100.0	42.2	27.9	15.3	10.4	4.1
Adultos (25 a 59 años)	100.0	41.2	27.2	16.6	11.1	3.9
Tasa de desempleo						
Adolescentes (15 a 19 años)	34.0	38.2	37.5	26.1	27.3	15.8
Jóvenes adultos (20 a 24 años)	21.5	31.3	23.1	20.0	15.7	8.5
Total de jóvenes (15 a 24 años)	25.3	34.1	28.0	21.4	18.0	9.7
Adultos (25 a 59 años)	6.4	12.4	8.3	5.9	3.6	1.3

Fuente: Fuente: Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales (citado en nota 34).

La concentración de la problemática del desempleo juvenil en los estratos de menores recursos se vincula con la necesidad que tienen los hogares más empobrecidos de desarrollar estrategias tendientes a generar ingresos que permitan su supervivencia, a través de la incorporación de los jóvenes en el mercado del trabajo. El elevado porcentaje de jóvenes provenientes de familias pobres que sale a buscar trabajo, a pesar de no contar con las

calificaciones requeridas para la obtención de empleos de calidad, redundando en situaciones frecuentes de desempleo y de precariedad laboral.

5.3 Dinámica del desempleo juvenil

Un estudio realizado por el MTEySS⁴¹ tendiente a encontrar algunas de las causas de las mayores tasas de desempleo juvenil, en comparación con las de los adultos, parte de la identificación de dos hipótesis, no necesariamente contrapuestas. La primera se expresa bajo la forma de barreras a la “entrada al empleo”. La segunda tiende a explicarlo a partir de los fenómenos asociados a la “entrada al desempleo” (ingreso de personas a situaciones de desempleo), como resultado de la pérdida de empleo (cesantes) y de la incorporación al mercado de trabajo (nuevos buscadores de empleo).

Para verificar ambas hipótesis se identifican dos indicadores que pueden dar cuenta del grado de dificultad de acceso al empleo, el tiempo de búsqueda y la proporción de desocupados de larga duración (más de 6 meses), y se comparan ambos valores en relación a los que presenta la población adulta. El resultado de este análisis muestra que los jóvenes no experimentan mayores barreras de acceso al empleo que las halladas por los adultos.

Cuadro 5
Desempleados según período de búsqueda
3° Trimestre de 2006

	Período de búsqueda				
	Total	Menos de 1 mes	De 1 a 3 meses	De 3 a 6 meses	Más de 6 meses
Adolescentes (15 a 19 años)	100.0	24.4	32.2	18.8	24.6
Jóvenes adultos (20 a 24 años)	100.0	22.3	33.0	16.0	28.7
Total de jóvenes (15 a 24 años)	100.0	23.1	32.7	17.1	27.1
Adultos (25 a 59 años)	100.0	23.5	33.3	12.2	31.0

Fuente: Fuente: Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales (citado en nota 34).

⁴¹ Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Diagnóstico del desempleo juvenil. En: *Trayectorias, negociación colectiva e ingresos. Trabajo, ocupación y empleo*, Serie Estudios / 2 (2005).

En síntesis, el desempleo juvenil está más vinculado a los flujos de *“entrada al desempleo”* que a los problemas relacionados con la *“entrada al empleo”*.

Por lo tanto, sin desatender el primero de los problemas es necesario ahondar la atención en el examen de los procesos que alimentan el ingreso de las personas al desempleo.

En el caso de los jóvenes pueden identificarse dos dinámicas que hacen que los flujos de *“entrada al desempleo”* sean más acentuados en comparación con los adultos. Por un lado, los procesos de ingreso al mercado de trabajo adquieren entre los jóvenes mayor relevancia y, por el otro, la *“entrada al desempleo”* desde situaciones de empleo tiende a ser más frecuentes entre los jóvenes. La inserción laboral en puestos que requieren menores calificaciones y experiencia suele adoptar formas menos estables y seguras, lo cual se manifiesta en una mayor rotación. Así, para los jóvenes el desempleo tiende a formar parte de una dinámica más amplia, que articula recurrentemente breves períodos de desempleo y breves períodos de inserción en empleos precarios o de subsistencia.

Un indicador que permite constatar la mayor inestabilidad que experimentan los jóvenes en su inserción laboral es el que surge al relacionar la proporción de cesantes con menos de un mes de búsqueda con el total de los desempleados. Como puede apreciarse en el Cuadro 6 el coeficiente de rotación de los jóvenes (0.06) es significativamente mayor que el de los adultos (0.02), en tanto que es en el grupo de los adolescentes donde se verifica una mayor alternancia entre los episodios de empleo y desempleo (0.09). Algo similar ocurre entre los jóvenes menos educados, los cuales también experimentan inserciones menos estables (0,08).

A modo de síntesis, puede decirse que los jóvenes verifican una mayor incorporación relativa, en comparación con los adultos, al mercado laboral. Sin embargo, sus oportunidades de inserción laboral no son significativamente menores que las de los adultos, ya que a menudo consiguen empleo en el mismo plazo o incluso más rápidamente que éstos.

No obstante, la inserción laboral de los jóvenes tiende a ser más inestable, lo cual contribuye a aumentar sus probabilidades de *“entrada al*

Cuadro 6
Coeficiente de rotación según sexo y educación
3° Trimestre 2006

	Grupo de edad			
	Adoles- centes	Jóvenes adultos	Total de jóvenes	Adultos
Total	0.09	0.05	0.06	0.02
Sexo				
Varón	0.09	0.05	0.06	0.02
Mujer	0.09	0.05	0.06	0.02
Nivel educativo				
Hasta secundario incompleto	0.09	0.08	0.08	0.02
Secundario completo / Superior incompleto	0.10	0.04	0.05	0.02
Superior completo	0.00	0.00	0.00	0.01

Fuente: Fuente: Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales (citado en nota 34).

desempleo". Se concluye así que el elevado desempleo juvenil se encuentra fundamentalmente explicado por flujos de entrada más acentuados –tanto desde situaciones que parten de la inactividad laboral como del empleo–, por lo cual la temprana y precaria inserción laboral constituye el factor determinante de la dinámica del desempleo juvenil.

6. Jóvenes particularmente vulnerables

A partir del análisis efectuado, en esta sección se describen dos grupos de jóvenes que por sus atributos sociodemográficos y económicos exhiben una situación particularmente vulnerable no sólo desde el punto de vista de sus condiciones de inserción laboral, sino también desde el más amplio de sus condiciones de integración social.

6.1 Jóvenes que no estudian y no trabajan

En sintonía con el Informe Regional sobre Trabajo Decente y Juventud, ya mencionado, se considerará dentro de este grupo tanto a los jóvenes desocupados que no estudian como a los inactivos que no estudian. En conjunto suman 1.219.600 personas, que representan el 19% de la población de esta franja etárea. El 80% de ellas pertenecen a los hogares más pobres, situados en el I y II quintil de ingresos.

Los jóvenes desempleados que no asisten a la escuela constituyen un subgrupo especialmente vulnerable desde diversos puntos de vista. En términos generales, se reconoce en ellos los problemas vinculados al abandono temprano de los estudios formales, en gran medida ocasionado por la necesidad de completar los insuficientes ingresos familiares mediante la inserción en el mercado laboral. Pero la deserción escolar culmina conformando un círculo de pobreza, debido a la dificultad de superar, en un contexto de crecientes demandas educativas, la barrera del empleo precario, de la inestabilidad laboral y de bajos ingresos asociados a la situación de pobreza original.

En el total urbano nacional se contabilizan 463.400 jóvenes en esta situación, de los cuales un 57,9% no culminó los estudios secundarios. La participación de varones y mujeres dentro del total es prácticamente igualitaria. En su mayor parte (77,6%) se trata de desocupados cesantes, lo que da cuenta de inserciones tempranas en el mercado laboral. Asimismo, una elevada proporción de ellos (51,5%) proviene de hogares que se ubican dentro del primer quintil de ingresos. Este último dato abona lo expresado en el párrafo anterior, en relación a los riesgos de marginación social y reproducción de la pobreza.

Por otro lado, entre los jóvenes que no trabajan, no buscan trabajo ni estudian, las fronteras entre la actividad y la inactividad son bastante fluctuantes. Ellos constituyen el desenlace de un proceso marcado por el ingreso temprano al mercado laboral, el abandono de los estudios formales y los sucesivos fracasos en la búsqueda de una inserción laboral estable, con el consiguiente efecto de desaliento y retiro temporario del mercado de trabajo. Éste constituye un grupo especialmente vulnerable

a la anomia y al riesgo social, en muchos casos vinculado al desarrollo de formas ilegales y extra-legales de subsistencia.

Se contabilizan en el total urbano nacional 756.200 jóvenes de 15 a 24 años que se encuentran en esta situación, de los cuales el 68,3% no culminó los estudios secundarios. Se trata fundamentalmente de un grupo compuesto por mujeres (73,0%). Una enorme proporción (55,2%) de estos jóvenes reside en hogares que se encuentran en situación de pobreza por ingresos, lo que agudiza aún más sus condiciones de exclusión social.

6.2 Jóvenes con empleo precario que abandonaron sus estudios

Entre los considerados particularmente vulnerables se incluyen a 965.000 jóvenes con empleo precario que abandonaron sus estudios. Prácticamente dos terceras partes (65,5%) son varones. El 70,4% de los jóvenes con empleo precario que abandonaron sus estudios vive en hogares vulnerables, pobres o indigentes.

Dentro del 34,5% de mujeres con empleo precario que abandonaron sus estudios un porcentaje importante trabaja en el servicio doméstico. La actividad se encuentra regulada por un régimen especial (más desventajoso que el de la Ley de Contratos de Trabajo), en el cual muchas trabajadoras no se encuentran comprendidas por no cumplir con los requisitos establecidos en la normativa. Por otro lado, aun para las trabajadoras amparadas por la legislación específica, el grado de incumplimiento de las normas por parte de los empleadores es alto.

No se considera dentro de este grupo a los jóvenes que estudian y trabajan en empleos precarios, dado que tienen otras características que los distancian de la vulnerabilidad: en principio siguen participando y capacitándose en el sistema educativo formal, tienen como actividad principal el estudio, y sus trabajos, si bien en un 61,8% son no registrados, generalmente son para ellos una actividad secundaria, complementaria del estudio, convirtiéndose el empleo en un *trabajo de espera, part time o free lance*.

CAPÍTULO III
POLÍTICAS Y PROGRAMAS

1. Introducción

Se describen a continuación las políticas, planes y programas existentes orientados a promover el empleo o la empleabilidad de la población desocupada y a sostener la permanencia o reinserción de los jóvenes en el sistema educativo. Si bien se ha incorporado un amplio repertorio de programas, el análisis se centrará en aquellos que procuran atender las necesidades específicas del colectivo juvenil.

El abordaje integral de la problemática requiere la utilización de dispositivos variados, tendientes a la atención de aspectos vinculados a la salud, a la promoción de la ciudadanía y la participación, y otros relacionados con la provisión de servicios sociales. Es decir, no se pretende desconocer la vinculación de estas problemáticas con las específicamente relativas al empleo porque constituyen factores que tienen incidencia en la adecuada inserción laboral de los jóvenes. En ese sentido, las mencionadas políticas deben constituir recursos disponibles que complementen las intervenciones de políticas públicas en materia de empleo y empleabilidad. Sin embargo, dada la naturaleza de este documento, se exponen y analizan a continuación las políticas y programas que tienen por objetivos los mencionados en el párrafo anterior.

Cabe aclarar que a partir de la crisis 2001/2002 las políticas de empleo priorizaron la atención de la emergencia por lo que estaban destinadas a poblaciones más extensas en situaciones extremas. Una vez superados los momentos más agudos de la crisis, el diseño de las políticas se orientó en función de dos criterios de intervención. Por un lado, la consideración de los territorios, básicamente los municipios, como espacios privilegiados no sólo de ejecución de programas sino fundamentalmente del diseño de políticas de empleo. Desde esa perspectiva, se estimuló el involucramiento de los actores y gobiernos locales y provinciales, a través de la constitución de espacios de diálogo social, en la definición de estrategias de desarrollo, centradas en el empleo. Por otro lado, se

puso énfasis en la atención de las personas con problemas de empleo, a través de un enfoque metodológico que propone la construcción de trayectorias laborales profesionalizantes.

Para la elaboración de esta sección se han tomado en cuenta las políticas y programas desarrollados en todo el territorio nacional por los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Desarrollo Social; Educación Ciencia y Tecnología y Economía –Secretaría de Agricultura– de la Nación⁴².

Existe, asimismo, un número importante de experiencias destinadas a la atención de la problemática laboral de la población juvenil, a nivel subnacional, regional y local que, con apoyo financiero y participación de distintas reparticiones del Estado Nacional o autofinanciadas, están siendo ejecutadas por organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, organizaciones empresariales, gobiernos provinciales y otros. Dada la variedad y cantidad de estas iniciativas, se ha optado por describir algunas de ellas, tratando de que en este recorte se encuentre presente al menos una experiencia por cada uno de los sectores mencionados.

2. Tipologías para la clasificación de programas

Un primer criterio clasificatorio de los programas es el que atiende al tipo de **focalización** prevista en su diseño. Atendiendo a este criterio, se verifica la escasez de oferta actual específicamente destinada a los jóvenes en Argentina. Tal vez ésta sea una consecuencia de los altos niveles generalizados de desocupación y vulnerabilidad social que existieron en el país, antes, durante e inmediatamente después de la crisis de 2001, que obligaron a la puesta en marcha de programas de contención para una población amplia, sin prever dispositivos más adecuados para el abordaje de la población juvenil. Sólo en el ámbito del sistema educativo se desarrolló un mayor número de programas cuyos destinatarios son los jóvenes con el objetivo de retenerlos o reinsertarlos en la escolaridad primaria o secundaria. Una vez

⁴² El relevamiento de este informe no es exhaustivo, pero comprende a los programas de empleo, de nivel nacional, más relevantes.

superada la coyuntura más dramática de la crisis, comenzaron a elaborarse diagnósticos diferenciados y a sofisticarse los dispositivos de intervención, en función de los distintos grupos de población que se pretende alcanzar.

Otro criterio clasificatorio es el que apunta a diferenciar los programas según la **condición de actividad** de la población objetivo. Aplicándolo, se obtiene una tipología tripartita: programas destinados a promover el empleo e incrementar la empleabilidad de los desocupados, programas destinados a aumentar las calificaciones de los trabajadores ocupados y programas mixtos.

Un tercer criterio de ordenamiento es el que distingue entre **políticas pasivas y activas** de empleo. Si bien la distinción ha sido objeto de algunos cuestionamientos y los límites entre una y otra no resultan en todos los casos claramente definidos, pueden identificarse programas cuyos objetivos están directamente ligados a la protección de la contingencia del desempleo –de empleo transitorio o directo⁴³ y seguro por desempleo– y otros que prevén prestaciones de apoyo a la inserción laboral y mejora de la empleabilidad.

El cuarto criterio clasificatorio apunta al **tipo de inserción** buscada a través de la intervención pública. Conforme a él, se pueden agrupar los programas en aquellos que persiguen como objetivo la creación de trabajo de manera independiente; los que persiguen como objetivo la inserción laboral en relación de dependencia y los mixtos, que contemplan en su diseño ambas alternativas.

Por último, algunos de los programas y acciones descriptos en este capítulo se centran primariamente en el **fortalecimiento de las instituciones**, en procura de mejorar la calidad en la prestación de

⁴³ Durante la década pasada, a medida que los índices de desempleo se fueron incrementando, en Argentina comenzaron a surgir los programas de empleo transitorio. Se trataba de programas de ingresos condicionados al cumplimiento de una contraprestación por parte de sus beneficiarios, consistente en la realización de obras de interés social y comunitario que, más indirectamente, contribuían al objetivo de empleabilidad de las personas. El programa más importante, por su envergadura y desarrollo en el diseño fue el denominado Trabajar, financiado a través de un préstamo del Banco Mundial. En el momento de mayor desarrollo, llegó a contar con alrededor de 250.000 beneficiarios. La experiencia de gestión acumulada a través de su implementación constituyó un capital importante para la puesta en marcha del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

sus servicios. Éstos constituyen líneas de trabajo transversales a los programas de atención directa a las personas.

3. Programas de nivel nacional

Clasificación de programas

Área	Objetivos	Focalizados en Jóvenes	No focalizados en jóvenes
Empleo / Formación Profesional	Orientados al trabajo en relación de dependencia	Red de Empresas Jóvenes con Futuro	Planes Sectoriales de Calificación y Promoción del Empleo
			Programa de Formación para el Trabajo
			Régimen de Crédito Fiscal
			“Trabajadores Constructores”
			Trabajadoras del Servicio Doméstico
			Programa de Inserción Laboral: Línea Promoción del Empleo Asalariado
	Orientados al trabajo independiente	Programa Jóvenes Emprendedores Rurales	Herramientas por trabajo
		Proyecto Nacional de Inclusión Juvenil –INCLUIR–	Programa de Inserción Laboral: Línea Promoción del Autoempleo
			Plan “Manos a la Obra”
	Mixtos: trabajo dependiente e independiente	Formación e Inclusión social y laboral de jóvenes – Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Programa Jefas y Jefes de hogar Desocupados ⁴⁴
	Calidad / Desarrollo institucional	Área de empleo joven en las Oficinas de Empleo de la Red de Servicios de Empleo ⁴⁶	Seguro de Capacitación y Empleo
			Seguro por Desempleo ⁴⁵
			Acuerdos Territoriales de promoción del empleo
			Certificación de competencias laborales
			Fortalecimiento de Instituciones de Formación Profesional
			Red de Servicios de Empleo
Educación - Trabajo	Trabajo decente en escuelas medias	Construir futuro con trabajo decente	
Educación	Retención o reinserción educativa	Programa “Todos a Estudiar”	Nivelación y certificación de estudios primarios y secundarios de población adulta

⁴⁴ Si bien este programa fue diseñado para dar respuesta al desempleo y la pobreza, prevé acciones de capacitación y apoyo al trabajo en relación de dependencia e independiente.

⁴⁵ El Seguro por desempleo es una política pasiva. En su normativa se abren alternativas de promoción de la inserción laboral dependiente o independiente.

⁴⁶ Línea de desarrollo incluida en el Programa “Jóvenes con más y mejor trabajo”.

3.1 Programas no focalizados en jóvenes

El cuadro que se presenta a continuación incluye una descripción sintética del conjunto de programas, líneas de trabajo y acciones, desarrollados por los ministerios nacionales orientados a resolver las necesidades de contención social y empleo de la población en un sentido amplio, no focalizado en jóvenes. Los mismos no incluyen por tanto dispositivos especiales para la atención del colectivo juvenil, aunque en algunos casos como el del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados tienen una magnitud importante de beneficiarios de la franja etárea de 15 a 24 años.

3.1.1 Los jóvenes en el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PjyJHD)

No es el cometido de este informe realizar una descripción exhaustiva de los programas de empleo cuya población objetivo son los trabajadores desocupados en general, sin considerar los atributos específicos que hacen de los jóvenes un segmento más vulnerable al desempleo.

Por ello, se analizan en este apartado las características principales que asume la inserción de los jóvenes en el PjyJHD, en razón de que se trata del programa de empleo más importante que ha tenido la Argentina, tanto por su magnitud como por la cantidad de recursos económicos e institucionales que movilizó su implementación⁴⁷.

Siendo los jóvenes, y entre ellos particularmente las mujeres, quienes tienen mayores dificultades de acceso a un empleo decente, en el caso de la población juvenil involucrada en el PjyJHD esta situación se agudiza por el impacto de la pobreza y la marginación social.

Los resultados de la evaluación realizada desde el MTEySS muestran que la alta participación juvenil (casi la mitad de los beneficiarios eran menores de 35 años y un 14%, menores de 24 años) y femenina (71%) han

⁴⁷ El PjyJHD llegó a otorgar cobertura a más de dos millones de beneficiarios, cifra que comenzó a descender por la inserción laboral y el pasaje a otros programas, para ubicarse actualmente en un nivel inferior a 800.000 personas. Su ejecución involucra la participación de más de 2000 municipios, en los cuales se crearon Consejos Consultivos conformados por actores sociales, numerosas organizaciones de la sociedad civil y de los sectores educativos.

Programa	Objetivos	Autoridad de Aplicación	Destinatarios	Prestaciones
Plan Sectorial de Calificación	Incrementar empleabilidad y promover inserción laboral en sectores de actividad	MTEySS	Trabajadores desocupados, beneficiarios de programas y trabajadores ocupados	Identificación de calificaciones demandadas y acciones de formación sectorial en articulación con actores productivos.
Formación para el Trabajo	Incrementar empleabilidad vía educación y FP	MTEySS	Poblaciones en desventaja (beneficiarios de planes sociales, desocupados)	Terminalidad educativa y acciones de formación profesional.
Régimen de Crédito Fiscal	Fortalecer competencias de personal operativo en empresas	MTEySS	Trabajadores ocupados en empresas o desocupados	Formación profesional, nivelación educativa, prácticas calificantes en empresas, certificación de competencias.
“Trabajadores Constructores” Empleo Transitorio en Obra Pública Local	Incrementar empleabilidad vía participación en obras de infraestructura	MTEySS	Trabajadores desocupados, beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo y del PjyJHD	Capacitación en oficios de la construcción; aporte de materiales y herramientas; apoyo a la inserción.
Jerarquización de Trabajadoras del Servicio Doméstico	Promover empleabilidad jerarquizando el oficio y ampliando competencias	MTEySS-AFIP	Trabajadoras beneficiarias del PjyJHD que opten por el Seguro de Capacitación y Empleo	Prestación dineraria no remunerativa; cobertura médica; beneficios previsionales; formación profesional.
Programa de Inserción Laboral (Línea Promoción del Empleo Asalariado)	Promover la inserción laboral en empleos productivos para trabajadores desocupados beneficiarios de planes sociales	MTEySS	Beneficiarios de Seguro de Capacitación y Empleo; PjyJHD; Empleo Comunitario y otros programas sociales	Subsidio a la contratación en empresas o sector público; intermediación laboral.
Programa de Inserción Laboral (Línea Promoción del Autoempleo)	Fomentar emprendimientos entre los beneficiarios de planes de empleo	MTEySS	Beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo y del PjyJHD.	Prestaciones dinerarias, capacitación y orientación para la gestión de proyectos y tutorías de seguimiento.
Herramientas por Trabajo	Mejorar nivel de ingresos de beneficiarios del PjyJHD a través de emprendimientos	MTEySS	Beneficiarios del PjyJHD	Provisión de bienes para iniciar emprendimientos; enlaces con programas de microcrédito; asistencia técnica.
Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”	Promover economía social o solidaria	Ministerio de Desarrollo Social	Personas y grupos vulnerables – desocupados que desarrollen experiencias asociativas	Apoyo económico a emprendedores; promoción de cadenas productivas; servicios de apoyo a la producción; líneas de crédito; fondos solidarios; promoción de redes y de proyectos locales; capital social.

(continúa)

Programa	Objetivos	Autoridad de Aplicación	Destinatarios	Prestaciones
Programa “Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”	Atender la insuficiencia de ingresos de los hogares y el desempleo de los jefas/es.	MTEySS	Jefas/es de hogar desocupados con hijos hasta 18 años o discapacitados, o con jefa-cónyuge en gravidez	Ayuda económica condicionada a escolaridad y control sanitario de los hijos, participación en capacitación o educación o incorporación en proyectos productivos / servicios comunitarios.
Seguro de Capacitación y Empleo	Integrar a beneficiarios del PjyJHD en una política activa de empleo	MTEySS	Beneficiarios del PjyJHD	Ayuda monetaria con apoyo para la inserción laboral (orientación, intermediación y capacitación).
Seguro por Desempleo	Compensar pérdida de ingresos por desempleo y reducir tiempo de desocupación	MTEySS	Desocupados con aportes mínimos de 6 meses al Sistema de Seguridad Social	Prestación dineraria; cobertura médica; asignaciones familiares; reconocimiento antigüedad; apoyo a la búsqueda de empleo; apoyo para emprendimientos.
Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo	Identificar oportunidades de empleo en el marco de políticas DEL	MTEySS	Municipios, actores y entramados productivos locales	Capacitación/asistencia técnica a municipios; diseño de instrumentos de políticas DEL.
Sistema de Formación Continua	Instalar un sistema de formación permanente de calidad y amplia cobertura	MTEySS	Trabajadores, Instituciones de FP, actores productivos, oficinas de empleo municipales.	Formación-certificación; nivelación de estudios; inclusión social y laboral de jóvenes; monitoreo de formación continua.
Certificación de Competencias	Trasparentar calificaciones, certificar saberes, asistir a los actores productivos	MTEySS	Trabajadores, actores productivos, instituciones de FP.	Desarrollo de normas de competencia; certificación de trabajadores; creación de organismos de certificación/evaluación.
Fortalecimiento de IFPs	Mejorar la calidad de la formación vía calidad de IFPs	MTEySS	Instituciones de IFPs y sus equipos directivo y docente.	Certificación de calidad de gestión; formación de docentes y directivos.
Red de Servicios de Empleo	Mejorar intermediación laboral creando/fortaleciendo Oficinas de Empleo Municipales.	MTEySS	Equipos técnicos municipales y Oficinas de Empleo.	Capacitación equipos municipales; asistencia y equipamiento; portal informático.
Educación de jóvenes y adultos	Promover inclusión social e inserción laboral de jóvenes y adultos	Ministerio de Educación	Jóvenes y adultos desocupados y en situación de vulnerabilidad social.	Certificación de estudios obligatorios y formación laboral con ofertas flexibles y articuladas con organizaciones sociales.
Nivelación de estudios de población adulta	Innovar estrategias de nivelación educativa para ampliar calidad y cobertura	MTEySS	Desocupados, ocupados e ingresantes al mercado de trabajo	Articulación de educación de adultos con actores locales; asistencia técnica, materiales didácticos, formación de formadores, formación profesional.

sido rasgos salientes del Programa. La población total de beneficiarios jóvenes mantuvo una distribución por sexos similar a la del programa en su conjunto (76% mujeres y 24% varones)⁴⁸. A pesar de estos datos, el PjyJHD no desarrolló prestaciones específicas para la atención de los jóvenes; ellos se incorporaron al conjunto de actividades ofrecidas por los municipios en carácter de contraprestación, mayoritariamente vinculadas a la realización de actividades comunitarias y, en menor medida, educativas o de formación profesional.

En cuanto a los niveles de escolaridad y calificación, se verifican entre los jóvenes los bajos registros que caracterizan en general a la población objetivo del Programa. Entre los beneficiarios jóvenes, un 12% asiste a la escuela, mientras que el 87% abandonó sus estudios. En relación a la participación en actividades de capacitación laboral, sólo un 25% de los jóvenes realizó alguna vez un curso, siendo muy alto el porcentaje de los que desean incorporarse a alguna iniciativa de formación profesional (88%).

El Programa estableció obligaciones como condición para la percepción de la ayuda económica, entre ellas la de realizar una contraprestación, ya sea participando en actividades de capacitación o de educación formal o en proyectos productivos o servicios comunitarios, condición que cumplían más del 80% de las personas beneficiarias. Entre las mujeres jóvenes el porcentaje es menor (75%), dado que ellas son quienes asumen centralmente las actividades de la “economía del cuidado” (atención de los hijos, tareas del hogar). El tipo de actividades de contraprestación realizado por varones y mujeres jóvenes corrobora una cierta “división sexual del trabajo”. Las mujeres se orientan hacia actividades educativas, de salud y cuidado de niños en el marco de iniciativas comunitarias. Los varones realizan

⁴⁸ Apartado elaborado en base a los resultados de la Segunda evaluación del Programa, realizada en el mes de junio de 2004, y que fueron la base del trabajo de Roca, Emilia y otros (Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo). *La condición juvenil y de género en el Programa Jefes de Hogar*. 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET). 2004: Buenos Aires.

principalmente actividades de baja o nula calificación en el sector de mantenimiento y limpieza, construcción, alimentación y producción agropecuaria.

Además de participar del Programa, una proporción importante de beneficiarios jóvenes desarrolla actividades precarias e informales (53% varones; 49% mujeres), siendo la construcción la principal ocupación de los varones y el servicio doméstico la de las mujeres. En ambos casos, se trata de empleos informales, sin protección social, de baja calificación y que son obtenidos a través de familiares y conocidos.

La situación de las mujeres jóvenes beneficiarias merece una referencia específica. Como se verifica en las investigaciones realizadas⁴⁹, el Programa tiene un impacto ambivalente sobre este colectivo. Por una parte, se presenta como una posibilidad –aunque precaria– de trayectoria laboral para un sector que a las barreras de género y edad, adiciona como limitantes la situación de pobreza, la nula experiencia en la estructura formal productiva y las responsabilidades familiares. En muchos casos, además, la participación en el Programa a través de contraprestaciones vinculadas a actividades comunitarias barriales (comedores infantiles, roperos, escuelas) refuerza los lazos de socialización e intercambio cubriendo –precariamente– funciones de “protección social” en el circuito de la informalidad.

Sin embargo, desde una perspectiva de equidad de género, el Programa (como lo hacen con frecuencia las políticas públicas) reproduce las desigualdades entre mujeres y varones sin superar los paradigmas tradicionales que perciben a la mujer como perceptora de subsidios y agente de contención social. Esto también se verifica en su menor participación en contraprestaciones y en el tipo de actividades realizadas. Mientras que para los hombres la elección de oficios y ocupaciones está

⁴⁹ Roca, Emilia, *op.cit.* y Correa, María Eugenia y Hermida, Mariano (Instituto de Investigación Gino Germani). *Vivir del Plan. Estudio de caso de jóvenes beneficiarias del Plan Jefes y Jefas de Hogar del Barrio de Rafael Castillo de la Provincia de Buenos Aires: experiencias de vida en torno a planes sociales*. 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET) Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: 2004.

ligada fundamentalmente a la producción, en el caso de las mujeres se concentra en el ámbito de la reproducción social.

3.2 Focalizados en la población joven

Se describen a continuación el conjunto de programas, líneas de trabajo y acciones desarrollados por los ministerios nacionales orientados a resolver las necesidades de empleo, educación y formación laboral, destinados exclusivamente a la atención de la población juvenil. El rango etáreo identificado para la definición de la población objetivo es variable. En el caso de los programas de empleo, el límite inferior es de 18 años, para contemplar el cumplimiento del nivel de escolaridad obligatorio vigente en el país.

3.2.1 Orientados al trabajo en relación de dependencia⁵⁰

En este apartado se describe el único programa que tiene por objetivo la inserción laboral de jóvenes en relación de dependencia en el ámbito de las empresas.

Red de Empresas Jóvenes con Futuro

En diciembre de 2006, en el marco de las acciones de responsabilidad social empresaria impulsadas por el MTEySS, se firmó el Convenio N° 164 con 23 grandes empresas que constituyeron la Red de Empresas Jóvenes con Futuro.

A través de este Convenio las empresas se comprometieron a incorporar en proyectos de prácticas calificantes a jóvenes comprendidos entre los 18 y 24 años de edad, desempleados, procedentes de hogares pobres, de bajo nivel educativo –hasta secundario incompleto– y escasa o nula experiencia laboral, como proceso de inducción al trabajo decente.

Los proyectos ejecutados por las empresas incluyen una fase formativa y otra de aprendizaje laboral en el ámbito de la firma. Además de la adquisición de las competencias requeridas en los puestos de trabajo

⁵⁰ Si bien no se encuentra vigente, es importante mencionar la experiencia del “Proyecto Joven”, ejecutado en el período 1993-1999, que contó con financiamiento del BID. Inspirado en “Chile Joven”, su población objetivo eran jóvenes de sectores vulnerables con secundaria incompleta.

en los cuales se han formado, los jóvenes obtienen una certificación –otorgada por la empresa y refrendada por la Secretaría de Empleo– que les permite acreditar esta experiencia, aumentando sus posibilidades de conseguir un empleo.

Para promover la inserción laboral de los jóvenes los compromisos de las empresas ejecutantes incluyen, además, la difusión entre las que integran su cadena de valor de los perfiles ocupacionales de los capacitados y el desarrollo de actividades de apoyo y orientación a los jóvenes con el fin de mejorar sus estrategias de búsqueda de empleo.

Las iniciativas enmarcadas en la Red de Empresas Jóvenes con Futuro son aún poco numerosas y su desarrollo es incipiente, razón por la cual no es posible evaluar la experiencia en su conjunto.

70

Sin embargo, la Red agrupa actualmente a 34 empresas de gran tamaño y a organizaciones empresarias argentinas las cuales, en el marco de la responsabilidad social empresarial, trabajan conjuntamente para promover el trabajo decente como condición del crecimiento económico, la integración social y el fortalecimiento democrático. Entre las empresas firmantes del Convenio, se encuentran algunas integradas al Proyecto PREJAL en Argentina.

Según la responsable del Proyecto en el MTEySS, los retos pendientes para 2008 son: a) incorporar a los sindicatos a la mesa técnica del Convenio; b) promover la participación de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs); c) integrar la cadena de valor de los sectores involucrados y d) Promover la formación y el empleo de la población adulta⁵¹.

3.2.2 Orientados al trabajo independiente

Se describen a continuación dos proyectos con objetivos de inserción laboral juvenil, a través del autoempleo o de emprendimientos asociativos, en los ámbitos rural y urbano.

⁵¹ En base a entrevista realizada por el Equipo PREJAL a Funcionaria estatal del área laboral a cargo de la Coordinación del Programa como insumo para el presente documento.

Proyecto Jóvenes Emprendedores Rurales

Con el propósito de disminuir las migraciones del campo a la ciudad y promover la creación de nuevas empresas entre los jóvenes habitantes del medio rural se creó este proyecto piloto, iniciado en el año 2005, cuya duración inicial es de 3 años.

La estrategia de implementación del proyecto está orientada a fortalecer la capacidad institucional de las organizaciones rurales existentes para generar políticas de fomento del empleo destinadas a la juventud.

Al mismo tiempo, se promueven sinergias entre instituciones públicas y privadas, entre las cuales se encuentran, en representación del Estado, la Secretaría de Agricultura de la Nación, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) y la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU) y, en representación de las entidades gremiales de trabajadores y empresarios, la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE), la Federación Agraria Argentina (FAA) y la asociación civil CREA.

Para alcanzar los objetivos previstos en el proyecto se ha creado una red constituida por 15 Centros de Desarrollo Emprendedor, en distintas regiones del país, que proveen asistencia técnica, capacitación, actividades de motivación y acceso a redes de apoyo a los nuevos emprendedores.

Los aportes más importantes del proyecto están ligados al fortalecimiento del capital social de las propias organizaciones participantes y a la introducción de una novedosa metodología de trabajo. Esta metodología se articula en torno a 4 ejes claves: el desarrollo de las vocaciones, el fortalecimiento de las competencias emprendedoras, el incremento del capital social de los jóvenes y las acciones de apoyo, consultoría y seguimiento. Para su implementación se han elaborado materiales específicos para el desarrollo emprendedor en el mundo rural, en cuya aplicación intervienen facilitadores.

Los resultados alcanzados, antes de la finalización de la experiencia piloto, han superado largamente las metas de inicio, tanto por la cantidad y calidad de funcionamiento de los Centros de Desarrollo Emprendedor

instalados, como por el volumen de acciones de capacitación, consultoría y asistencia técnica realizadas, muy superiores a los proyectados. Sobre la base de estos logros, la Federación Agraria Argentina, que ha evaluado satisfactoriamente el proyecto, promueve una ampliación de recursos técnicos y financieros para el futuro⁵².

Proyecto Nacional de Inclusión Juvenil – INCLUIR–

El programa surgió como un componente de un proyecto de más envergadura desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denominado Proyecto de Ingreso para el Desarrollo Humano. Fue gestionado por la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU) que inició su ejecución en octubre del año 2004.

El propósito de su creación fue afrontar la desafiliación de los jóvenes, producida a raíz de la crisis económica y social que sufrió la Argentina, a partir de tres ejes: la revalorización del trabajo como medio de vida y fundamento de la inclusión social y ciudadana, la promoción de la participación socio-comunitaria y el fortalecimiento de instituciones y estructuras de y para jóvenes.

Su objetivo fue incrementar la participación de los jóvenes de 18 a 25 años en procesos en los cuales desarrollaran competencias que pusieran en juego sus conocimientos, su saber-hacer y sus cualidades personales, apuntando a una inserción y permanencia en el mercado laboral y al asociativismo, como herramienta necesaria para generar redes sociales que contribuyeran a una participación ciudadana activa en su comunidad.

El Proyecto se estructuró en tres estrategias de intervención:

- Desarrollo de capacidades productivas: adquisición de competencias básicas y específicas a través de acciones de capacitación y orientación laboral. Se desarrollaron acciones en redes territoriales articuladas con otras intervenciones sociales y se promovieron emprendimientos productivos y prácticas laborales.

⁵² En base a entrevista realizada por el Equipo PREJAL a dirigente juvenil de la Federación Agraria Argentina como insumo para el presente documento.

- Impulso a la participación socio-comunitaria, como generadora de capital social, a través de capacitación a líderes juveniles y fomento de actividades socio-culturales y deportivas promovidas por ONGs.
- Fortalecimiento institucional de la DINAJU y de estructuras descentralizadas de Juventud en el nivel provincial y local.

Alcanzó una cobertura total de aproximadamente 90.000 jóvenes, distribuidos en 14 provincias del país.

Un estudio realizado en dos localidades del conurbano de Buenos Aires, cuyo objetivo fue medir el “índice de exclusión juvenil”⁵³ de los postulantes al programa⁵⁴, clasifica a la casi totalidad de ellos (más del 95%) en las categorías de exclusión “media” y “media alta”. En el primer caso, se trata de jóvenes cuyos niveles de escolaridad promedio alcanzan el secundario completo, aunque tienen dificultades graves de acceso al mercado de trabajo, y provienen de hogares caracterizados como “nuevos pobres”. En el segundo caso, se trata de jóvenes que sufren una doble exclusión, del sistema educativo y del mercado de trabajo, provenientes de familias en situación de pobreza estructural.

No existen análisis de impacto del programa desarrollados en todas las provincias en las cuales se llevó a cabo. No obstante, un estudio realizado en un municipio del conurbano bonaerense⁵⁵, da cuenta de un efecto positivo, vinculado a la incitación a la búsqueda de empleo por parte de jóvenes que hasta entonces se encontraban en situación de inactividad. En cambio, no se verifican mayores posibilidades de obtener

⁵³ El Índice de Exclusión Juvenil fue construido a partir de indicadores definidos para las dimensiones “capital humano”, “capital económico” y “capital social”.

⁵⁴ Cafferata, Agustín; Chitarroni, Horacio; Cimillo, Elsa. *Perfil de los postulantes al Programa Incluir relevados en Avellaneda y San Fernando*. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas Sociales (SISFAM) y Presidencia de la Nación, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Buenos Aires, 2005.

⁵⁵ Tuñón, Ianina; Salvia, Agustín. *Jóvenes excluidos: límites y alcances de las políticas públicas reinclusión social a través de la capacitación laboral*. Ponencia presentada en el 8° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. 8 al 10 de agosto de 2007.

empleo de quienes transitaron por el programa, respecto de quienes no participaron en él.

Otro aspecto que resulta interesante destacar es que al término del proyecto “no quedó en la práctica ninguna provincia sin área de juventud y en los municipios creció su presencia significativamente (...) también provocó el acercamiento de jóvenes excluidos del sistema educativo y del empleo (...) muchos recuperaron su proyecto de vida”⁵⁶.

3.2.3 Mixtos: Orientados al trabajo en relación de dependencia e independiente

Se presenta a continuación el Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, cuyo objetivo fundamental es promover el trabajo de los jóvenes en relación de dependencia y subsidiariamente incluir un componente de apoyo a la generación de microemprendimientos productivos.

Formación e Inclusión social y laboral de jóvenes – Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

A partir de los diagnósticos que pusieron en evidencia que el crecimiento económico de los últimos años resulta insuficiente para promover la inclusión laboral de los jóvenes, el MTEySS diseñó este Programa, en el marco del Proyecto de Desarrollo de un Sistema de Formación Continua.

Sus objetivos son generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes a través de la orientación laboral y formativa, experiencias de finalización de estudios formales, formación profesional y de la realización de prácticas calificantes en ambientes de trabajo.

Para la orientación profesional de los jóvenes se contempla el fortalecimiento y la especialización de las capacidades instaladas en las Oficinas de Empleo Municipales, en las cuales se crean servicios de empleo para jóvenes, que administran los distintos dispositivos del programa.

⁵⁶ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a ex Funcionario de la DINAJU, como insumo para el presente documento.

Asimismo, se prevé desarrollar en las pequeñas y medianas empresas y organismos públicos de cada corredor productivo un sistema de prácticas calificantes que puedan ofrecer vacantes a los jóvenes residentes en los mismos para hacer sus primeras experiencias en ambientes de trabajo, al mismo tiempo que se desarrolla al interior de las empresas sistemas de formación continua para sus empleados.

Para aumentar la empleabilidad de los jóvenes participantes, se actúa a partir de cinco estrategias de intervención:

- Orientación laboral, escolar y de formación profesional del joven a partir de un Servicio de Atención a los Jóvenes instalado en las Oficinas de Empleo. Para ello se incorporan en ellas nuevas figuras profesionales (tutores y orientadores) que tienen a su cargo la atención de los jóvenes y constituyen sus referentes en materia de empleo.
- Formación para la certificación de estudios primarios o secundarios de adultos y/o formación profesional en áreas de demanda en los corredores productivos locales.
- Formación en prácticas calificantes realizadas en ambientes laborales para que el joven desarrolle las competencias laborales específicas de una ocupación.
- Formación, asistencia técnica y financiamiento para la creación y desarrollo de emprendimientos productivos sustentables.
- Intermediación laboral a cargo de las Oficinas de Empleo.

Dadas las características e intereses que motivan a la población joven se pone especial énfasis en las oportunidades de empleo y formación en aquellas áreas ocupacionales relacionadas con la informática, las industrias culturales, la información y la comunicación, el deporte, el turismo, el cuidado de personas y otros sectores de servicios en crecimiento.

Asimismo, para atraer a los jóvenes provenientes de las zonas más vulnerables, se establecen alianzas con las organizaciones locales

(asociaciones, sindicatos, clubes barriales) que constituyen centros de referencia para ellos.

El programa aspira a contactar e informar a 600.000 jóvenes, de los cuales 150.000 participarán de alguna de las actividades propuestas, y a movilizar los recursos disponibles en 250 Oficinas de Empleo Municipales, en 1.500 empresas y en el conjunto de instituciones de formación profesional que participan de la Red de Formación Continua del MTEySS.

Si bien su ejecución se encuentra en etapas iniciales, el programa pretende constituirse en el eje de una política de empleo para jóvenes, basada en dispositivos variados que tienen la finalidad de atender de manera integral las distintas problemáticas que puede plantear el heterogéneo colectivo juvenil.

3.2.4 Educación – Trabajo: Trabajo Decente en las Escuelas de nivel medio

El Programa que a continuación se describe es un proyecto conjunto entre los Ministerios de Trabajo y Educación de la Nación y la OIT. Se trata de una iniciativa piloto promovida por la OIT que se inicia en Argentina y está siendo replicada en otros países de la región.

Construir Futuro con Trabajo Decente

Este proyecto tiene como objetivo promover entre los alumnos del nivel de enseñanza medio el conocimiento de los principios del trabajo decente. Para ello, se incorporaron conceptos referidos a principios y derechos fundamentales, historia del trabajo y trabajo decente, en los currículos educativos. Los contenidos abarcan las dimensiones sociales, económicas y culturales que el trabajo ha tenido a lo largo de los tiempos, desde la revolución industrial hasta nuestros días, en el mundo y en Argentina en particular, así como los procesos históricos que desembocaron en conquistas sociales y sindicales mejorando las condiciones laborales.

Para lograr el objetivo se elaboró un material didáctico que facilitó la tarea de los docentes: *Construir futuro con trabajo decente. Manual de formación*

para docentes. Luego se realizó una experiencia práctica en 13 escuelas de cuatro jurisdicciones del país: las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como resultado de estas actividades se elaboró otro producto: *Construir futuro con trabajo decente: Experiencias de enseñanza y aprendizaje en torno al trabajo decente y los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo*.

El tema se abordó en las escuelas con una propuesta metodológica participativa y flexible; en algunos casos los propios alumnos organizaron mesas redondas con representantes de sindicatos y empresarios de la localidad, en otros se ejemplificaron juicios laborales o entrevistas de trabajo, se realizaron encuestas entre los vecinos, se proyectaron películas, etc. De este modo se incentivó entre los alumnos un conocimiento práctico de la materia, que había sido introducido previamente de modo teórico, y la apertura al debate comunitario de un tema por lo general poco abordado.

Por parte del Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) se encargó de seleccionar los centros educativos en los que se llevarían a cabo las experiencias al tiempo que contribuía con las tareas de diseño didáctico. Por parte del MTEySS, la Secretaría de Empleo tomó a su cargo la elaboración de los contenidos sustantivos del proyecto. La OIT, por su parte, cofinanció la ejecución y brindó asistencia técnica durante todas las fases del proyecto.

Finalmente, en diciembre del año 2006 el Consejo Federal de Educación, organismo en el cual se encuentran representadas las jurisdicciones educativas de las provincias, aprobó la inclusión de esta temática en los planes de estudio de todo el país. A comienzos del año 2008 se inicia una segunda fase en la cual se articularán con las provincias los contenidos básicos que ellas deberán desarrollar, con el apoyo del Ministerio de Educación. La OIT, por su parte seguirá prestando la asistencia técnica que le sea requerida.

El proyecto logra aunar los esfuerzos de los Ministerios de Educación y Trabajo de Argentina con la Organización Internacional del Trabajo, por lo que se trata de un ejemplo de creación de sinergias entre distintas

instituciones, cuyos resultados se integran en la elaboración de una política de Estado en materia de Trabajo Decente.

3.2.5 Retención y reinserción en el sistema educativo

Se describen a continuación dos programas promovidos por el Ministerio de Educación de la Nación, dirigidos a la inclusión educativa de niños y jóvenes que abandonaron el sistema educativo y se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

Programa Nacional de Inclusión Educativa “Todos a Estudiar”

A través de este programa el Ministerio de Educación persigue como objetivo fortalecer la inclusión y permanencia en el sistema educativo, la promoción y el egreso de los alumnos mediante la implementación de políticas pedagógicas e institucionales orientadas principalmente a la enseñanza media.

Se busca crear dispositivos que, a modo de puente, permitan integrar a alumnos con diferentes trayectorias escolares y orígenes sociales en el menor tiempo posible, incorporándolos al curso más próximo a su edad o a la modalidad educativa que se evalúe como más conveniente según cada situación particular. Sus beneficiarios son niños y jóvenes entre 11 y 18 años que alguna vez asistieron a la escuela y la abandonaron tempranamente y también aquellos que por diversos motivos nunca ingresaron.

La estrategia central que se propone es la cogestión entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Para acompañar estas acciones, el Ministerio de Educación ha creado un Fondo Escolar para la Inclusión Educativa (FEIE) que comprende apoyo económico de becas para los jóvenes que inician el proceso de inclusión, subsidios para la adquisición del equipamiento escolar necesario para la realización del proyecto y una asignación económica para la tarea de los tutores pedagógicos, cuya función es acompañar a los estudiantes durante la ejecución del proyecto. Asimismo, se otorga apoyo financiero para el desarrollo de las “estrategias-puente” a escuelas priorizadas, articuladas con organizaciones de su comunidad.

En su implementación cada institución selecciona para trabajar en red a dos organizaciones comunitarias y juveniles locales, además de realizar conjuntamente un relevamiento local de la situación de los niños y jóvenes del barrio que se encuentran fuera del sistema educativo, a partir del cual elaboran un proyecto con estrategias para la inclusión escolar.

El programa propone que las escuelas, en colaboración con las organizaciones de la comunidad, desarrollen espacios pedagógicos “transitorios”, que sirvan como puerta de entrada para la inclusión de los jóvenes en el sistema educativo. Cada jurisdicción designa a docentes como facilitadores pedagógicos que serán responsables del trabajo en estos espacios puente. El Ministerio de Educación capacita a los distintos actores y diseña materiales de apoyo tanto para los docentes como para los alumnos.

79

Como resultado de la implementación del programa, se han otorgado aproximadamente 50.000 becas de inclusión, en las 24 jurisdicciones del país.

Programa integral para la igualdad educativa. Plan Nacional de Becas Estudiantiles. Subcomponente “Apoyo a la Equidad”

Este Programa ejecutado por el Ministerio de Educación se propone estimular la permanencia, promoción y egreso de la educación obligatoria, de los alumnos entre 13 y 19 años que asisten a escuelas públicas, que estén en riesgo de abandonar el sistema educativo y pertenezcan a familias en situación de indigencia y/o pobreza.

Para ello, el Programa otorga becas de retención a los alumnos, entre quienes además se distribuyen textos escolares. Los textos son entregados en propiedad a las escuelas participantes, las cuales los distribuyen en carácter de préstamo a los alumnos que asisten a las mismas. Las becas de retención son destinadas a alumnos que estén cursando el nivel secundario de enseñanza, o sus equivalentes, en las escuelas participantes del programa.

Para mejorar su eficacia el Ministerio de Educación financia Proyectos Institucionales de Retención (PIR). Se trata de acciones de carácter

institucional tendientes a generar condiciones que permitan a los alumnos lograr en el tiempo correspondiente los aprendizajes esperados para el año de estudio que cursan.

El Programa alcanza a 500.000 alumnos de 6400 escuelas en las 24 jurisdicciones educativas del país.

4. Experiencias gestionadas por gobiernos provinciales, organizaciones de la sociedad civil, sindicales y empresariales, a nivel local o regional

4.1 Gobiernos provinciales

Programa de Entrenamiento para el Trabajo de Jóvenes – Provincia de Tucumán

Este Programa, ejecutado en la provincia de Tucumán, se inicia en febrero del año 2007, a partir de la celebración de un convenio entre el MTEySS y el gobierno de la provincia.

Su objetivo consiste en aumentar las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes desocupados, con escasa o nula experiencia laboral, a través de la finalización de estudios primarios y secundarios y del desarrollo de cursos de formación profesional, que incluyan prácticas en puestos de trabajo en empresas de la provincia.

Procura acercar a los jóvenes al mundo del trabajo y promover y comprometer la participación de los empresarios, para lo cual se realizó una intensa campaña de promoción.

A los jóvenes participantes se les otorga una ayuda económica a cargo del MTEySS, del gobierno provincial y de la empresa en la cual se realizan las prácticas. Al finalizar se otorgan certificados por el entrenamiento realizado.

La provincia asumió, además, el rol de brindar asistencia técnica a las empresas interesadas en la presentación de proyectos y administró el programa durante todo su desarrollo.

En su primer año de ejecución se alcanzó una cobertura de alrededor de 3000 jóvenes, con un nivel de inserción laboral cercano al 50%. A juzgar por estos resultados y dado el alto nivel de involucramiento y participación de las empresas, se convirtió, en la práctica, en un programa de primer empleo.

4.2 El actor sindical

Programa de capacitación por competencias laborales del Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA)

Durante los años 2003 a 2005 tuvieron lugar, en la sede del Centro de Formación Profesional N° 8 de SMATA, una decena de cursos centrados en especialidades con amplia demanda en el sector. Al término de la experiencia se evaluó el grado de satisfacción de los alumnos y su percepción sobre la idoneidad de los cursos.

81

La presencia de jóvenes entre los alumnos que cursaron la formación en el año 2005, al igual que los de ediciones anteriores, fue importante: casi la mitad de los participantes tenía menos de 30 años.

Más del 40% de los alumnos trabajaba en el sector automotor en el momento de inscribirse en el curso y, de éstos, una proporción muy alta desarrollaba su trabajo de forma independiente.

En cuanto al nivel educativo de los participantes en los cursos, se observan amplias variaciones entre las distintas especialidades: entre el 30 y el 60% de los inscriptos contaba con el nivel secundario completo.

El grado de conformidad de los alumnos en relación con los cursos fue muy alto, ya que más del 80% de los alumnos se manifestó “satisfecho” o “muy satisfecho”. El 47% de los participantes en el año 2005 expresó el cumplimiento de sus expectativas, aunque entre los aspectos a mejorar se señaló la necesidad de ampliación del equipamiento disponible. En cuanto a los logros, el 80% de los encuestados afirmó que su desempeño profesional mejoró tras la formación recibida.

Iniciativas de promoción y organización juvenil en las centrales sindicales

La Confederación General del Trabajo (CGT) enfoca la problemática específica de la población joven trabajadora a través de la Secretaría de Juventud, desde la que se desarrollan distintas funciones. Por un lado, se trata de acercar la perspectiva juvenil a la toma de decisiones y, por otro lado, se potencia la participación de los jóvenes en la negociación y solución de conflictos de los sindicatos afiliados a la Central. Asimismo, se llevan a cabo actividades específicas para ellos, como son las acciones de capacitación y formación político-sindical. Es de destacar su participación en la Consulta Nacional Preparatoria de la Cumbre Mundial del Empleo Juvenil⁵⁷, realizada en Buenos Aires en el año 2002. Además, para contribuir a la segunda etapa del Programa de Trabajo Decente por País – Argentina 2008-2011, la CGT creó una Comisión de Juventud, dentro de la Secretaría de Relaciones Internacionales, la cual centra sus esfuerzos en la promoción de un empleo de calidad para los jóvenes argentinos.

La Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) tiene una Secretaría específica para Juventud dentro de la Comisión Ejecutiva Nacional, lo que se traduce en avances como la aprobación en el 8° Congreso Nacional de la Central, celebrado en diciembre del año 2007, de la propuesta de una Paritaria Social Juvenil. Los ejes de trabajo son: la Educación, la Justicia, el Trabajo, la Cultura, el Deporte, los Recursos Naturales, la Producción y la Tierra y la Salud y la Vivienda. Esta propuesta es el resultado de un trabajo previo en colaboración con: Federación Universitaria Argentina, Federación Agraria Argentina e Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio (HIJOS). En ella se reclama la construcción de una Mesa Social Joven abierta a todas las organizaciones juveniles sociales, políticas, culturales, confesionales y demás que quieran sumarse. Respecto del eje de Trabajo se promueve un Programa de Primer Empleo debatido por y para jóvenes y un Plan

⁵⁷ Organizada por la Red YES (Youth Employment Systems) – Argentina.

de Arraigo orientado a recuperar la tierra como medio para la inclusión social, laboral y económica de la juventud rural.

4.3 El actor empresarial

Programa “Incubando Ideas” del Área de Juventud de la Unión Industrial Argentina–Provincia de Buenos Aires.

Desde el año 2002 la Unión Industrial de la provincia de Buenos Aires desarrolla acciones en materia de empleo juvenil, habitualmente relacionadas con la promoción de emprendimientos productivos.

En esta línea, la UI-PBA organiza espacios de intercambio de experiencias entre empresarios exitosos y jóvenes emprendedores, como el Programa “Incubando Ideas”, que se viene ejecutando desde hace 3 años junto con el Ministerio de Desarrollo Social. Este programa desarrolla dos líneas de acción orientadas a dos públicos distintos. Por un lado, lleva a cabo acciones de sensibilización sobre emprendedorismo en escuelas secundarias, polimodales y universidades, con el objetivo de motivar y acercar a los jóvenes estudiantes al mundo empresarial. Por otro lado, se ofrecen capacitaciones específicas a jóvenes emprendedores que tienen ya su proyecto en marcha. Éstas se orientan al perfeccionamiento del plan de negocios, acompañadas por tutorías y mentorías.

Un programa similar, en cuanto a estructura y metas, es el llevado a cabo en cooperación con la Fundación Proyecto Emprender (PROEM). Se trata de una entidad sin fines de lucro que tiene entre sus objetivos la promoción del empleo mediante la capacitación de las personas de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo y la consolidación de emprendimientos. PROEM facilita el acceso a programas formativos y de capacitación a quienes provienen de sectores sociales más vulnerables. Los jóvenes beneficiarios, por su parte, se comprometen a cumplir con el periodo de capacitación. Junto con la UI-PBA participan en esta iniciativa el Ministerio de Desarrollo Humano y el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.

Por otra parte, la UI-PBA impulsa la creación de redes de apoyo y comunicación entre los propios jóvenes mediante la celebración anual del Encuentro de Jóvenes Emprendedores. En el año 2007 asistieron al Encuentro 1.200 jóvenes de la provincia.

Proyecto Telecom–Fundación Pescar.

La empresa Telecom, en colaboración con la Fundación Pescar y otros socios locales que se suman al proyecto en cada territorio, desarrolla una iniciativa de formación integral de jóvenes de escasos recursos y oportunidades, pero con buen rendimiento académico en la escuela secundaria.

La prestación consiste en aportar un valor añadido a la formación técnica del joven, facilitado por el personal de la empresa, y además incorporar competencias requeridas para un buen desempeño en ámbitos laborales. Se potencia la autoestima de los jóvenes, sus competencias relacionales, el trabajo en equipo y otras habilidades que les ayudan a afrontar los retos del mundo de hoy.

El programa incluye un capítulo técnico-profesional, uno actitudinal y ciudadano y uno complementario sobre informática. A los alumnos participantes se les facilita un viático para los desplazamientos, un refrigerio y los materiales didácticos necesarios.

Desde Telecom llevan desarrollando esta iniciativa desde el año 2005 y ya han pasado por sus aulas unos 90 jóvenes. Más del 60% se encuentra trabajando en la actualidad y muchos continúan sus estudios superiores, algunos se insertaron laboralmente en Telecom.

En la actualidad, Telecom dispone del programa Escuela-Pescar en las provincias de Buenos Aires, Corrientes y Salta pero, dado el buen resultado que presenta la iniciativa, durante el año 2008 se evaluará la posibilidad de extenderse a otras provincias.

4.4 Las Organizaciones de la Sociedad Civil

La experiencia de la Fundación SES

La Fundación SES (Sustentabilidad, Educación, Solidaridad) agrupa una red de más de 20 organizaciones sociales y fundaciones de la

Argentina. Desde 1999 ha desarrollado proyectos en más de 50 pueblos y ciudades del país y ha entablado relaciones de cooperación con 40 organismos públicos, 550 escuelas, 35 empresas y 2.000 organizaciones sociales.

Proyecto “Navegar Sur”

El Proyecto “Navegar Sur” fue ejecutado entre junio del año 2003 y agosto del año 2006 por la Fundación SES a través de una red de cinco organizaciones sociales locales asociadas. La finalidad del Proyecto era mejorar la inserción laboral de 450 jóvenes en desventaja en cinco localidades del país mediante la capacitación en tecnologías de la información.

La capacitación constaba de: formación en tecnologías de información y capacitación socio-laboral (habilidades sociales, búsqueda de empleo y orientación laboral). Una vez finalizada la formación se prestaban servicios de acompañamiento para la inserción laboral durante 6 meses.

En cuanto a los resultados, además de los relativos a la integración y empleabilidad, más de un tercio de los que finalizaron la capacitación logró empleo y otro tercio mantuvo su empleo.

Proyecto PROJOVEN – Asociación para el Desarrollo Social (ADESO)

ADESO, Asociación para el Desarrollo Social, planifica y ejecuta proyectos con la cooperación internacional española, a través de la ONG Proyecto Local, e instituciones públicas y privadas argentinas.

El Proyecto “Oportunidades de trabajo para jóvenes del conurbano bonaerense en situación de pobreza: PROJOVEN” se llevó a cabo en la municipalidad de General San Martín con el objetivo de insertar laboralmente a 500 jóvenes en micro y pequeñas empresas demandantes de mano de obra. Ello se logró mediante la formación laboral y la creación de un Centro de Orientación e Inserción Laboral (COIL), que a su vez presta servicios de intermediación laboral a otros jóvenes no receptores de la formación. Para la creación de este Centro se formó en orientación e inserción laboral a 5 técnicos municipales, con lo que se garantiza la sostenibilidad de los logros una vez concluido el proyecto. Los oficios

objeto de las capacitaciones fueron determinados por un diagnóstico previo del mercado de trabajo local.

El Proyecto gestionado por ADESO implica una estrecha colaboración con una multiplicidad de actores e instituciones: la Municipalidad, la Cámara Económica Sanmartinense, 12 Consorcios Productivos, la Universidad General San Martín, la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires, la Dirección Provincial de Juventud y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y es financiado en su mayor parte por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

El número de jóvenes incorporados a la Bolsa de Trabajo del COIL superó las expectativas iniciales, ya que sumaron 1.569 al término del Proyecto, frente a los 600 programados inicialmente. Se impartieron 17 cursos de formación en oficio y se insertó laboralmente a 389 jóvenes durante el desarrollo del proyecto. La experiencia altamente positiva de este Proyecto ha dado pie a una ampliación para el año 2007 previéndose la inserción laboral de 2.800 jóvenes en varios municipios del conurbano bonaerense.

5. Breve descripción de las iniciativas de las empresas del Proyecto PREJAL – Argentina

Entre los objetivos de PREJAL– Argentina se encuentra “el desarrollo de experiencias de formación, basadas en la demanda, dirigidas a jóvenes desfavorecidos y conducidas por las empresas de los campos de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, energía, banca, recursos humanos, seguridad y deporte, aumentando la empleabilidad de los jóvenes y favoreciendo su inserción laboral”⁵⁸.

Uno de los aspectos innovadores de PREJAL es la participación de empresas privadas, a través de programas de formación, capacitación e inserción laboral. En esta experiencia piloto participan Endesa Internacional, Fundación Adecco, Fundación Telefónica, Santander,

⁵⁸ OIT-PREJAL. *Líneas de Acción. Proyecto de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina*. Buenos Aires, 2007.

Prosegur S.A., y Fundación Real Madrid, coordinadas por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE).

En todos los casos, las iniciativas llevadas a cabo en el marco del Proyecto PREJAL – Argentina tienen como destinatarios a jóvenes provenientes de hogares de nivel socio-económico bajo o medio-bajo, en su mayoría con educación secundaria incompleta y, por tanto, con dificultades de inserción laboral en un empleo de calidad.

5.1 Edesur–Endesa

Edesur desarrolla un programa de prácticas rentadas en el campo de la distribución eléctrica para jóvenes estudiantes de escuelas técnicas y un bajo número de universitarios que residen en la ciudad de Buenos Aires y en el conurbano bonaerense. Se incorporan a este proyecto aproximadamente 110 jóvenes en todo el período de ejecución.

En el marco del programa curricular, Endesa–Edesur ofrece una experiencia de aprendizaje en aulas de la empresa con una formación teórica y otra práctica “en el puesto de trabajo”. Los alumnos pueden desarrollar sus prácticas rentadas en alguno de los tres departamentos en que se divide la estructura de la empresa: técnico u operativo, apoyo (recursos humanos, finanzas, servicios) y comercial. Dentro de cada departamento se prevé la rotación por las diferentes áreas, de modo que consigan tener una visión de conjunto del trabajo que allí se realiza. Además hay una capacitación específica en materia de higiene y seguridad en el trabajo y en informática, así como talleres de orientación laboral.

5.2 Prosegur

Una de las empresas líderes en servicios de seguridad en el mercado nacional e internacional ofrece a los jóvenes la posibilidad de formarse en vigilancia física y manipulación de dinero y detección de billetes o monedas falsas o adulteradas. En todo el período de ejecución del Proyecto la empresa se comprometió a capacitar a más de 250 jóvenes entre 21 y 24 años.

Todos los participantes de la primera etapa del proyecto fueron contratados por la empresa, al finalizar el período de capacitación.

5.3 Fundación Real Madrid

La Fundación Real Madrid trabaja en colaboración con la Obra del Padre Mario, organización no gubernamental sin fines de lucro, cuya misión es promover el desarrollo humano a través de un modelo de redistribución solidaria, gestión de excelencia y calidad en los servicios. Las acciones se desarrollan en una de las zonas geográficas más marginales del conurbano bonaerense, González Catán, Partido de La Matanza, provincia de Buenos Aires.

El Proyecto consiste en la formación integral de jóvenes que abarca 3 grandes bloques de intervención: formación en valores, orientación al empleo y formación profesional. En concreto, dentro de este último bloque se imparten cursos de Mantenimiento de espacios verdes, Computación Básica, Ventas y Comercio y Carpintería.

Las acciones comprometidas en el proyecto involucran la participación de 1000 jóvenes en situación de vulnerabilidad social, durante todo el período de ejecución del mismo.

5.4 Banco Santander-Río

El objetivo de este Proyecto es potenciar la empleabilidad de jóvenes que se encuentren cursando el último año de educación secundaria en escuelas de la Ciudad de Buenos Aires. La meta se logra mediante la enseñanza de habilidades necesarias para la obtención del primer empleo.

Durante todo el período de ejecución del proyecto, la empresa propuso la incorporación de 8000 jóvenes, contando para ello con la colaboración de la Fundación Oportunidad, encargada de los talleres, en colaboración con el Grupo Santander.

5.5 Fundación Adecco

Desde el área de Responsabilidad Social de ADECCO se desarrolla un programa de formación orientado a incrementar la empleabilidad de los

jóvenes. Las capacitaciones se dirigen a desarrollar habilidades necesarias para la búsqueda de empleo: comportamiento y valores, trabajo en equipo, relaciones interpersonales, atención al cliente interno y externo, acercamiento a la venta y comercialización de producto y administración y valor del dinero. Además, se imparten talleres de orientación laboral, información y planificación de la búsqueda de empleo.

En la todas las etapas de ejecución participan de estas acciones 250 jóvenes.

5.6 Fundación Telefónica

A través del Programa “Pro-niño” de Fundación Telefónica, en el que se inserta la Fundación Gente Nueva de Bariloche, provincia de Río Negro, se trata de facilitar a los jóvenes participantes la inserción social, educativa y laboral. En su actuación fomentan no sólo la terminación de estudios formales o el acceso a un trabajo decente sino también los aspectos deportivos, artísticos, recreativos y de desarrollo personal de los jóvenes, desde una perspectiva integral.

En principio, el Proyecto prevé un período de ejecución de un año, durante el cual se incorporan a él 45 jóvenes de la localidad de Bariloche.

La ejecución de los seis proyectos descriptos hasta aquí supone la participación de más de 9.500 jóvenes insertos en experiencias de formación, acercamiento a las empresas y al mundo del trabajo. Así, PREJAL alcanza en Argentina su máximo nivel de desarrollo, en lo que refiere al número de empresas y jóvenes comprometidos en este proyecto.

6. Conclusiones

En el conjunto de políticas y programas de empleo resalta, en primer lugar, la escasez de la oferta pública de programas que tenga por destinataria a la población joven y, en particular, a la más vulnerable desde el punto de vista de sus posibilidades de inserción en el empleo

decente. Como este informe señala, el Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” se propone impulsar una política integral de empleo y empleabilidad juvenil, superadora de la situación actual, con sus déficits, fragmentaciones y superposiciones.

En segundo lugar se observa la nueva tendencia hacia la “territorialización” de las políticas. Esta tendencia, como lo señala un informe de la OIT⁵⁹, fue iniciada por el MTEySS con la ejecución del PjyJHD, a través de la transferencia de los recursos y de la gestión a los niveles inferiores de gobierno (provincial y municipal), reflatando la idea de descentralización de las políticas de empleo, que luego fue profundizada en la ejecución de otros programas.

A partir de la creación del Plan Más y Mejor Trabajo, el MTEySS profundizó la concepción territorial como criterio de abordaje para las políticas de empleo, descentralizando sobre todo a nivel de los municipios y regiones aspectos vinculados al diseño y ejecución de políticas en sus espacios geográficos de influencia. En consecuencia, se promovió la creación de “Mesas Territoriales” de promoción del empleo, integradas por los actores e instituciones representativas de los entramados productivos locales, cuyas principales funciones consisten en la definición de estrategias de desarrollo económico local, con eje en el empleo, y en el diseño de propuestas que contemplen un uso eficiente e integrado de los programas existentes. Este nuevo enfoque cobra relevancia en un país con la extensión territorial y organización federal que presenta Argentina.

La introducción de esta perspectiva de abordaje es evaluada satisfactoriamente, tanto por los actores gubernamentales y sociales, como por los propios destinatarios implicados en la ejecución de las políticas. Sin embargo, para que este modo de intervención, con activo involucramiento y articulación tripartita, revierta en la calidad y pertinencia de las acciones que se llevan a cabo, se requiere una mayor

⁵⁹ Bertranou, Fabio; Paz, Jorge. *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*. Oficina Internacional del Trabajo en Argentina. Buenos Aires, 2007.

institucionalización de los espacios de concertación multiactorales y, al mismo tiempo, la adquisición de mayores competencias técnicas en el diseño y la gestión de las políticas de empleo para el colectivo juvenil.

Queda abierta, por otro lado, la necesidad de profundizar esta articulación de políticas y programas en el nivel nacional, promoviendo espacios interministeriales en los cuales a partir de un análisis de las acciones en ejecución, se identifiquen duplicidades, espacios vacantes y posibilidades de complementación.

Así como resulta deseable evitar la superposición de programas y objetivos en el nivel nacional, también debe tratarse de evitar esta superposición en los diversos niveles de gobierno: provincial y municipal, en pos de un uso eficiente de los recursos. El papel del municipio es central en el momento de definir las necesidades propias de unidades geográficas menores, con la intervención de los actores políticos, productivos y tecnológicos zonales, y en este sentido se debe rescatar la puesta en marcha de la Red de Servicios de Empleo y el objetivo de creación de Servicios de Empleo Juvenil.

Tanto en el nivel municipal, como en el provincial y nacional, existe un conjunto numeroso de programas e iniciativas, impulsados desde la sociedad civil (actores empresariales, sindicales y organizaciones no gubernamentales) dirigidas a la inclusión laboral de los jóvenes, cuya articulación con las políticas públicas puede encararse para construir “guías de recursos” que aseguren un uso más integrado y eficiente de los dispositivos existentes en ambas esferas.

Finalmente, se plantea la necesidad de contemplar en el diseño de los programas de empleo juvenil cuestiones más específicas, tales como la perspectiva de género, las situaciones de jóvenes con mayor vulnerabilidad y la introducción de una oferta de prestaciones flexible orientada tanto al empleo dependiente como a una promoción de la alternativa emprendedora, en condiciones virtuosas que favorezcan las perspectivas de éxito de los proyectos.

CAPÍTULO IV

MARCOS LEGALES

Este capítulo se propone describir sintéticamente el estado de la regulación normativa existente en Argentina, en materia de juventud, educación y trabajo, a partir del análisis de las principales leyes y disposiciones complementarias.

Con este objetivo, se abordará: el régimen de trabajo de los menores; la regulación del sistema de pasantías, laborales y educativas; la Ley de Educación Técnico Profesional; la Ley de Educación Nacional y la Ley de Financiamiento Educativo.

1. Régimen de trabajo de los menores

En Argentina, la Ley de Contratos de Trabajo N° 20.744⁶⁰ regula el trabajo de los menores, previendo para ellos una protección especial. La edad mínima de admisión al empleo es de 14 años; a su vez, la ley prohíbe la contratación de menores que no hayan finalizado los niveles de escolaridad obligatoria. La norma flexibiliza este último requisito “cuando el trabajo del menor fuese considerado indispensable para la subsistencia del mismo o de sus familiares directos”.

La vigencia de este límite de edad debe ser considerada en conjunto con las normas internacionales en la materia, ratificadas por el Congreso de la Nación. En ese sentido, la Argentina ha ratificado por sendas leyes los siguientes Convenios de la OIT: el “Convenio sobre la edad mínima”, N° 138/1993 y el “Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil”, N° 182/1999”. El primero de ellos establece que la edad mínima no debe ser inferior a la prevista para la finalización de la escolaridad obligatoria o, en todo caso, a los 15 años⁶¹, mientras que

⁶⁰ Argentina. Honorable Congreso de la Nación. Ley N° 20.744, Decreto 390/1976: Contrato de trabajo. Título VIII – Del Trabajo de los Menores.

⁶¹ El Convenio admite la reducción a 14 años de la edad mínima para trabajar en países cuya “economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados”, previa consulta con organizaciones de empleadores y trabajadores. También admite la realización de “trabajos ligeros” por parte de los menores, entre 13 y 15 años, siempre que no dificulten la escolaridad o perjudiquen su salud (artículos 2 y 7).

el segundo enfatiza la importancia de la educación para la eliminación del trabajo infantil.

En la misma línea, la “Declaración Sociolaboral del MERCOSUR”, de 1998, además de las disposiciones específicas relativas a la prohibición del trabajo infantil, considera como límite inferior para la admisión al empleo la edad de cese de la escolaridad obligatoria.

A partir de estas normas se han desarrollado iniciativas legislativas tendientes a la elevación de la edad mínima a 15 años. La reciente sanción de la Ley de Educación Nacional, que establece la obligatoriedad escolar en el nivel secundario de enseñanza producirá nuevas formulaciones legislativas en torno al tema. Sin duda, se requiere una reforma que adecue la Ley de Contratos de Trabajo a las normas internacionales y a la opinión mayoritaria en la materia.

93

Por otra parte, el régimen de trabajo de los menores contiene otras normas protectivas relativas a la disminución de la duración de la jornada de trabajo⁶², a la prohibición del trabajo nocturno y a regímenes de trabajo específicos, como por ejemplo el de trabajo a domicilio.

El Contrato de Aprendizaje, regulado por la Ley de Reforma Laboral N° 25.013, es una figura legal destinada a los jóvenes. Se trata de una relación, de naturaleza laboral, que puede ser acordada entre un empleador y un joven (entre 15 y 28 años) desempleado. La Ley establece que el contrato tiene por objetivo la formación teórico-práctica del aprendiz, y que no podrá tener una duración superior a un año, al término de la cual el empleador debe entregarle un certificado que acredite la experiencia o especialidad adquirida.

Por tratarse de una figura laboral, los aprendices gozan de todos los derechos conferidos a los trabajadores por las leyes y los convenios colectivos de trabajo que sean aplicables, pero, una vez cumplido el plazo acordado en el contrato, no existe obligación de indemnización alguna a cargo del empleador.

⁶² Los menores entre 14 y 18 años no pueden desempeñarse durante más de 6 horas diarias y 36 horas semanales, de acuerdo con el artículo 190 de la Ley N° 20.744, op. cit.

2. Regímenes de pasantías – Prácticas formativas no laborales

En Argentina existe un conjunto numeroso, variado y no totalmente coherente de normas, de distinto rango, que establecen los principios y regulan la realización de prácticas formativas en ambientes reales de trabajo⁶³.

Bajo las denominaciones de “Sistema de pasantías”⁶⁴, “Contrato de pasantía de formación profesional”⁶⁵, “Sistema de pasantías educativas”⁶⁶ y “Prácticas educativas”⁶⁷, distintas leyes y decretos han establecido diferentes disposiciones en la materia. Asimismo, algunas modalidades de práctica realizadas en el marco de programas del MTEySS tienen fundamento legal en la facultad de establecer “periódicamente programas destinados a fomentar el empleo de los trabajadores que presenten mayores dificultades de inserción laboral”⁶⁸, otorgada a esa cartera de Estado por la Ley de Empleo⁶⁹.

Todas estas normas, aplicables en todo el territorio nacional, tienen en común el objetivo de promover la realización de prácticas relacionadas con la educación y formación de alumnos o estudiantes desocupados en empresas u organismos privados. En todos los casos, se especifica que la relación que se establece entre el pasante o practicante y la empresa “no tiene carácter laboral” y/o “no genera relación jurídica alguna”⁷⁰.

⁶³ Para la elaboración de este apartado se ha consultado el informe Formación y Trabajo - Modalidades de Prácticas Formativas, de la Dirección de Regulaciones del Trabajo, Secretaría de Trabajo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

⁶⁴ Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Decreto N° 340/92: Apruébase el Sistema de Pasantías.

⁶⁵ Argentina. Honorable Congreso de la Nación. Ley 25.013: Reforma Laboral. artículo 2.

⁶⁶ Argentina. Honorable Congreso de la Nación. Ley 25.165: Sistema de Pasantías Educativas.

⁶⁷ Argentina. Honorable Congreso de la Nación. Ley N° 26.058: Educación Técnico Profesional. Artículos 15 y 16.

⁶⁸ Argentina. Honorable Congreso de la Nación. Ley N° 24.013: Empleo.

Título III, Capítulo 3, artículo 81 y subsiguientes y Título V, Capítulo 1, artículos 128 y 129. En particular, el artículo 86 de la Ley establece la facultad del Ministerio de Trabajo de generar programas para jóvenes desocupados, entre 14 y 24 años, que deberán incluir capacitación y orientación profesionales.

⁶⁹ Existen además otras leyes que establecen programas de becas o prácticas rentadas y contratos de formación y también un cierto número de programas, de nivel provincial, de formación en el trabajo o de primer empleo.

⁷⁰ Salvo la Ley de Educación Técnico Profesional, que no alude a la naturaleza de la relación jurídica entre el practicante y la empresa.

Más allá de estas coincidencias básicas, las normas contienen disposiciones variadas en aspectos importantes relativos a su regulación. La mayoría de ellas no establece el rango de edad de los pasantes⁷¹; difieren en relación a los sujetos intervinientes en su implementación; a la modalidad de instrumentación y registro; a la ayuda económica, a los beneficios sociales y a la cobertura por accidentes asignada al pasante; a su aplicabilidad a la administración pública; a la dedicación diaria y a su duración mínima y máxima, que en algunos casos puede ser de hasta 4 años. Es importante mencionar que, a excepción de la Ley de Reforma Laboral, las restantes normas no contienen cláusulas para evitar el fraude laboral, al no establecer sanciones por incumplimiento por parte de las empresas⁷².

Básicamente, pueden distinguirse dos tipos de regulaciones: aquellas cuya autoridad de aplicación está a cargo de las jurisdicciones educativas provinciales y la que está a cargo del MTEySS. En las primeras se prevé, en todos los casos, la participación de instituciones educativas (de nivel medio o superior, de educación técnico profesional o de formación profesional) y la firma de convenios marco o de colaboración entre las autoridades educativas y las empresas. En cambio, en la modalidad en la cual es competente el MTEySS, la participación de instituciones educativas no está expresamente prevista por la Ley, aunque se introduce cierta articulación a través de la reglamentación. Esta última, además, fija un límite máximo a la cantidad de practicantes que la empresa puede incorporar, variable de acuerdo a la cantidad de trabajadores que se desempeñen en ella.

La implementación de estos dispositivos legales propició la extensión de la utilización de las pasantías educativas. Sin duda, esta circunstancia se debe a la activa promoción que realizan entre las empresas muchas instituciones, sobre todo las universidades, así como al mayor nivel educativo de los pasantes que revistan en esta modalidad y a la

⁷¹ El Decreto N°340/92 fija la edad mínima en 16 años, la Ley N°25.013 establece un rango de 15 a 26 años, mientras que las otras leyes no se expiden al respecto.

⁷² La Ley N° 25.013, op. cit., establece la conversión de la figura de pasantía en la de contrato por tiempo indeterminado en caso de incumplimiento.

simplificación de los procedimientos que conlleva. Algunos especialistas del sistema educativo sostienen, sin embargo, que la escasa protección normativa y la excesiva duración, han redundado, en muchos casos, en un uso abusivo de esta figura, que podría estar encubriendo una relación laboral precarizada.

Con el objetivo de poner fin a la dispersión normativa, evitar el uso desnaturalizado y favorecer la generación de espacios genuinos de aprendizaje en las empresas, se han desarrollado distintas iniciativas, que actualmente se encuentran bajo tratamiento legislativo en el Congreso de la Nación, tendientes a reformular y homogeneizar el sistema. En general, los proyectos tienen el propósito de garantizar el cumplimiento de la finalidad formativa, elevar la edad mínima requerida a los pasantes, asegurarles el goce de beneficios sociales y cobertura de salud, junto al otorgamiento de una asignación estímulo que guarde relación con el salario de convenio de la ocupación, limitar la carga horaria diaria y la duración de los contratos y evitar el uso fraudulento del régimen; en resumen, el objetivo de estos proyectos es establecer las medidas protectivas requeridas para el logro de los objetivos del sistema.

3. Ley de Educación Técnico Profesional⁷³

La Ley de Educación Técnico Profesional, promulgada en el año 2005, tiene por objeto primordial regular y ordenar los aspectos relativos a la Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario del Sistema Educativo Nacional y a la Formación Profesional.

La Ley promueve el aprendizaje de capacidades, conocimientos, habilidades, destrezas, valores y actitudes relacionados con desempeños profesionales y criterios de profesionalidad propios del contexto socio-productivo. Se propone el conocimiento de la realidad a partir de la reflexión sistemática sobre la práctica y la aplicación sistematizada de la teoría.

⁷³ Ley N ° 26.058, op. cit.

La Ley abarca, articula e integra los diversos tipos de instituciones y programas de educación para y en el trabajo, que especializan y organizan sus propuestas formativas según capacidades, conocimientos científico-tecnológicos y saberes profesionales.

Esta norma estimula una mayor vinculación entre el sector productivo y el sector educativo con el objeto de promover y desarrollar la cultura del trabajo y la producción para el desarrollo sustentable y crear conciencia sobre el pleno ejercicio de los derechos laborales. Sus disposiciones tienden a favorecer niveles crecientes de equidad, como elemento clave de las estrategias de inclusión social y de promoción del trabajo decente.

A fin de lograr la articulación entre el sistema formativo y el mundo del trabajo, la ley establece que es necesario mejorar y fortalecer a las instituciones y programas de educación técnico profesional; favorecer el reconocimiento y certificación de saberes y capacidades y desarrollar oportunidades de formación específica propia de la profesión u ocupación abordada y prácticas profesionalizantes dentro de cada campo ocupacional.

En el nivel medio y superior no universitario la Educación Técnico Profesional debe contribuir al desarrollo integral de los alumnos y las alumnas, proporcionándoles condiciones para el crecimiento personal, laboral y comunitario que propicien el desarrollo de trayectorias de profesionalización, en el marco de una formación continua, y su inserción laboral.

Respecto de la formación profesional, la Ley entiende que la formación de las personas implica preparar, actualizar y desarrollar sus capacidades para el trabajo, cualquiera sea su situación educativa inicial, a través de procesos que aseguren la adquisición de conocimientos científico-tecnológicos y el dominio de las competencias básicas, profesionales y sociales requerido por una o varias ocupaciones definidas en un campo ocupacional amplio, con inserción en el ámbito económico-productivo.

Por otra parte, la Ley promueve la firma de convenios para el desarrollo de programas entre las autoridades educativas de distintas jurisdicciones

y las organizaciones no gubernamentales, empresas, cooperativas, emprendimientos productivos, sindicatos, universidades nacionales, institutos nacionales de la industria y del agro, la Secretaría de Ciencia y Tecnología, la Comisión Nacional de Energía Atómica, institutos de formación docente, y otros organismos del Estado con competencia en el desarrollo científico-tecnológico.

Los jóvenes en situación de riesgo social o con dificultades de aprendizaje están contemplados de manera específica en la Ley, a través de la implementación de acciones para garantizar el acceso, permanencia y finalización de los trayectos formativos de estos alumnos y alumnas en la educación técnico profesional.

En el aspecto institucional, la Ley crea el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción (sobre la base del anterior Consejo Nacional de Educación – Trabajo), al cual le atribuye funciones consultivas y de asesoramiento en todos los aspectos relativos al desarrollo y fortalecimiento de la educación técnico profesional, promoviendo la vinculación del Ministerio de Educación con el mundo de trabajo.

Por último, es importante señalar la creación del Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional, a fin de garantizar los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos previstos en la Ley.

4. Ley de Educación Nacional⁷⁴

En el año 2006 se sancionó la nueva Ley de Educación Nacional, que es mayoritariamente visualizada como un avance, en relación al reconocimiento de derechos de los niños, adolescentes y jóvenes.

El Estado Nacional establece que la educación y el conocimiento son un bien público, y por tanto, una prioridad nacional indelegable, que debe constituir una política de Estado. En consecuencia, se destina un porcentaje mínimo, creciente, del Producto Bruto Interno, de modo de garantizar la financiación de la educación pública.

⁷⁴ Argentina. Honorable Congreso de la Nación. Ley N° 26.206: Educación Nacional.

Entre sus aspectos más importantes, instituye la obligación estatal de universalizar la educación inicial para niños de 4 años de edad y la obligatoriedad del nivel secundario de enseñanza, lo cual extiende a 13 años la escolaridad obligatoria.

El texto de la Ley incluye objetivos tendientes a la promoción de la igualdad y la inclusión social, garantizando atención educativa a sectores excluidos y minorías históricamente marginadas. Se promueve la inclusión y la integración de las personas con discapacidades temporales o permanentes y la no discriminación de las alumnas en estado de gravidez.

Respecto de los contenidos obligatorios de la enseñanza, la Ley introduce algunas novedades, tales como la incorporación a los planes de estudio de: al menos un idioma extranjero; tecnologías de la información y de la comunicación y educación ambiental, sexual y cooperativa.

En lo que respecta a la integración Argentina en el MERCOSUR, la Ley contempla como objetivo el fortalecimiento de la perspectiva regional latinoamericana.

5. Ley de Financiamiento Educativo⁷⁵

La Ley de Financiamiento Educativo, aprobada a comienzos del año 2006, dispone el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno Nacional, de los gobiernos provinciales y del de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el Producto Bruto Interno. A partir de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, se persigue el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje, apoyar las políticas de mejora en la calidad de la enseñanza y fortalecer la investigación científico-tecnológica, reafirmando el rol estratégico de la educación, la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico y socio-cultural del país.

⁷⁵ Argentina. Honorable Congreso de la Nación. Ley N° 26.075: Ley de Financiamiento Educativo.

El incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología se destinará, prioritariamente, al logro de los objetivos de ampliar la cobertura; garantizar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria; promover la inclusión y permanencia escolar de niños, niñas y jóvenes que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza; avanzar en la universalización del nivel medio/polimodal; erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el sistema universitario nacional.

Deben destacarse, entre sus objetivos, el de fortalecer la educación técnica y la formación profesional, impulsando su modernización y vinculación con la producción y el trabajo, y el de incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento de las escuelas y centros de formación profesional.

CAPÍTULO V

ORGANISMOS RECTORES

Al analizar la institucionalidad vinculada a la temática de empleo juvenil, se reconocen como instituciones rectoras a las instancias oficiales relacionadas con el empleo y la juventud. En el caso de Argentina, a nivel nacional, se refiere específicamente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y a la Dirección Nacional de Juventud, del Ministerio de Desarrollo Social. Asimismo, dada la relevancia de la participación del sistema educativo en la mejora de las condiciones de acceso a empleos decentes por parte de los jóvenes, se presenta en este capítulo al Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), del Ministerio de Educación.

101

1. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social es una cartera de Estado que integra la Administración Pública Nacional, cuya incumbencia específica refiere a la ejecución de las políticas públicas del trabajo, el empleo y la seguridad social.

Interviene en las diferentes etapas de implementación de las políticas: propone, diseña, elabora, administra y fiscaliza las diferentes intervenciones en las áreas del trabajo, el empleo y las relaciones laborales, la capacitación laboral y la seguridad social.

Dentro de su organigrama se encuentran la Secretaría de Trabajo, la Secretaría de Empleo y la Secretaría de Seguridad Social. A continuación se desarrollan los principales elementos de las dos primeras, por ser las que tienen mayores incumbencias en materia de empleo juvenil.

1.1 Secretaría de Trabajo

En el marco de la misión de la Secretaría de Trabajo cabe destacar la de garantizar la promoción y el fomento del trabajo decente. Para

el logro de dicho objetivo, la normativa le otorga responsabilidades tendientes a promover: la vigencia de los derechos fundamentales de los trabajadores, la eliminación del empleo no registrado (para evitar el incumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social), la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el acceso al empleo y en el trabajo (contemplando la protección de la maternidad, la eliminación del trabajo forzoso y del trabajo infantil)⁷⁶.

Dentro de sus principales funciones se encuentra la de participar en el diseño de la política laboral nacional (incluyendo planes y programas). También tiene diferentes facultades relacionadas con las normas y acciones relativas a:

- régimen de contrato y protección del trabajo;
- políticas de inspección del trabajo;
- política salarial del sector privado y presidencia del Consejo Nacional del Empleo, de la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil;
- fijación de los salarios del sector público, a través de la gestión de la negociación colectiva del sector;
- supervisión de programas de empleo y capacitación laboral;
- evaluación y seguimiento del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo ratificadas o sujetas a la ratificación por el país;
- desarrollo de investigaciones relacionadas con diferentes aspectos del mercado laboral (ingresos, negociación colectiva, conflictividad laboral, etc.).

⁷⁶ Elaboración propia a partir del Decreto N°628/2005: Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Decreto N°628/2005: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Apruébase la estructura organizativa de primer nivel operativo del citado Ministerio. Organigrama, Responsabilidad Primaria y Acciones y Dotación.

1.2 Secretaría de Empleo

Su misión –responsabilidad primaria según el texto de la norma– es promover el empleo, la capacitación laboral y el mejoramiento de las condiciones de empleo y de empleabilidad de los desocupados en todo el territorio nacional. Sus funciones involucran también a los trabajadores ocupados, a través del diseño y ejecución de acciones orientadas a mejorar sus niveles de calificación.

Entre sus objetivos más relevantes se encuentran:

- proponer y ejecutar políticas, planes, programas y acciones de empleo y formación profesional;
- facilitar la inserción de las personas con discapacidad en trabajos decentes;
- participar en el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil;
- gestionar el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo;
- construir una Red Federal de Servicios de Empleo;
- promocionar la constitución de formas asociativas y redes productivas y comerciales propiciando la capacitación del sector microempresarial;
- promover y gestionar acciones orientadas a la articulación entre la actividad económica y las políticas de empleo que favorezcan al sector social de la economía y contribuyan al desarrollo local;
- coordinar con otros organismos las acciones tendientes a la creación de un Sistema Nacional de Formación Profesional, y de Certificación y Acreditación de Competencias, para lo cual debe implementar y administrar un Registro Nacional de Normas de Competencia, de Evaluadores de las Competencias de Trabajadores y de Certificación de Competencias de Trabajadores;
- administrar y gestionar el Fondo Nacional del Empleo.

2. Ministerio de Desarrollo Social

2.1 Dirección Nacional de Juventud

En la estructura organizativa del Ministerio de Desarrollo Social⁷⁷ se encuentra la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU) que tiene como misión⁷⁸ asistir a la Subsecretaría de Gestión y Articulación Institucional en el diseño, coordinación y ejecución de políticas sociales destinadas a jóvenes con el fin de mejorar su calidad de vida, facilitar la satisfacción de sus necesidades y el ejercicio de sus derechos políticos y sociales. Se debe subrayar la facultad de ejecución de políticas, atribución que no tienen muchos organismos oficiales de juventud en los países de la Región.

Entre sus funciones, se encuentran las siguientes:

- diseñar e implementar políticas juveniles en el marco de la Red Federal de Políticas Sociales, promoviendo instancias de organización social con el fin de reconstruir el concepto de ciudadanía;
- promover y fomentar la institucionalización de los espacios de juventud en los municipios y provincias y coordinar al Consejo Federal de Juventud;
- desarrollar políticas articuladoras interministeriales, potenciando la utilización de los recursos del sector público;
- capacitar a jóvenes en función de las necesidades detectadas, mediante la implementación de convenios con instituciones educativas de nivel terciario y universitario y organizaciones no gubernamentales vinculadas al campo de la educación, integrando a los discapacitados;
- propiciar la creación de diferentes medios de información y comunicación de temáticas de interés juvenil, trabajando con los

⁷⁷ Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Decreto N° 551/96: Ministerio De Desarrollo Social Estructura Organizativa -Aprobación-

⁷⁸ El Decreto denomina *Responsabilidad Primaria* a lo que aquí se ha encuadrado como "Misión" y *Acciones* a lo que aquí aparece como "Funciones".

jóvenes en temas relacionados con el medio ambiente, la salud comunitaria, y la educación sexual responsable.

3. Ministerio de Educación

3.1 Instituto Nacional de Educación Tecnológica

El Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) fue creado en el año 1995⁷⁹, luego de la disolución del Consejo Nacional de Educación Técnica, que tenía bajo su dependencia a las instituciones educativas orientadas a la enseñanza técnica. El objetivo de su creación fue dotar al Ministerio de Educación de un instrumento ágil para el desarrollo de las políticas relacionadas con la educación técnico profesional, frente al nuevo escenario planteado en el sistema educativo a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación –actualmente reemplazada por la Ley Nacional de Educación– y de la transferencia de las escuelas nacionales a las jurisdicciones provinciales. Su principal función es la de promover la calidad de la educación técnico profesional para asegurar la equidad y la adecuación permanente de la oferta educativa.

La Ley de Educación Técnico Profesional le atribuye al INET las siguientes responsabilidades:

- determinar y proponer al Consejo Federal de Educación las inversiones más pertinentes de los recursos recibidos para las Instituciones de Educación Técnico Profesional;
- desarrollar los instrumentos necesarios para la evaluación de la calidad de las ofertas de educación técnico profesional e intervenir en la evaluación;
- llevar a cabo el relevamiento y sistematización de las familias profesionales, los perfiles profesionales y participar y asesorar en el diseño curricular de las ofertas de Educación Técnico Profesional;

⁷⁹ Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Decreto N° 606/95: Créase el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET)

- ejecutar en el ámbito de su pertinencia acciones de capacitación docente;
- desarrollar y administrar el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional, el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones y llevar a cabo el proceso de Homologación de Títulos y Certificaciones.

CAPÍTULO VI

LA VISIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES Y LOS EXPERTOS SOBRE EL EMPLEO JUVENIL Y LAS POLÍTICAS EXISTENTES

El presente capítulo tiene por objetivo incorporar la opinión de actores gubernamentales y sociales involucrados directa o indirectamente con la problemática del empleo y el desempleo juvenil. Para su elaboración se realizaron entrevistas en profundidad a partir de una guía de pautas centrada en los factores con mayor incidencia en la temática. Los entrevistados fueron:

- Funcionarios de las áreas estatales de Juventud (Dirección Nacional de Juventud –DINAJU–) y MTEySS (Áreas de Empleo y de Estadísticas Laborales).
- Funcionarios públicos de áreas socio-laborales de nivel municipal.
- Coordinadores de proyectos públicos de empleo juvenil.
- Dirigentes sindicales.
- Dirigentes empresarios.
- Jóvenes trabajadores del sector servicios.
- Empresario del sector servicios.
- Dirigentes de ONGs orientadas a la temática de juventud y empleo.

El trabajo incorporó, además, la consulta a especialistas de distintas disciplinas y ámbitos de actividad profesional, quienes aportaron su visión general sobre la temática y cuyas opiniones –de modo explícito o no– fueron incorporadas al presente estudio y enriquecieron la reflexión sobre el tema.

1. Juventud y mercado de trabajo

Es generalizada la convicción de que, desde el punto de vista de la política pública, existe una condición necesaria (no excluyente) para tratar

el problema de la inclusión social, económica y política de los jóvenes. Esa condición tiene una forma estrictamente económica, consistente en la existencia de una economía cuyo ciclo de crecimiento es sustentable y sostenido en el tiempo⁸⁰. El trabajo como eje articulador de la política pública recupera plena vigencia en la Argentina post crisis del año 2001, a diferencia de los años noventa, cuando las políticas activas del mercado de trabajo habían perdido espacio frente a las políticas sociales.

El paradigma económico-laboral de ese período fracasó: el “derrame” esperado del crecimiento económico sobre la sociedad en su conjunto no se produjo, ni la flexibilización sirvió para crear empleo. Por el contrario, provocó altos niveles de desempleo e informalidad y disminuyó la cobertura de la protección social. En el caso de los jóvenes se evidenciaron con mayor intensidad todos estos fenómenos, tal como señala el reciente estudio de Ana Miranda⁸¹.

La crisis de dicho paradigma requería el desarrollo de un nuevo pensamiento que lo sustituyera y que considerara al trabajo nuevamente como una relación social y ética central:

El empleo como centro de las políticas requiere, primero, de una concepción basada en la ética y en la equidad, de una articulación entre estrategias macroeconómicas, procesos de globalización e integración regional, y también incorpora dimensiones como la protección social, la formación permanente o la equidad de género, que constituyen factores de ciudadanía⁸².

El impacto en los jóvenes del proceso de concentración económica aludido se remonta, en el estudio de Ana Miranda, a las últimas tres décadas en Argentina⁸³. Lo primero que se destaca es la importancia en la trayectoria juvenil de la desigualdad educativa y la segmentación

⁸⁰ Cacciamali, María Cristina. *Mercado de trabajo juvenil: Argentina, Brasil y México*. Ginebra: OIT: Unidad de Análisis e Investigación para el Empleo. Departamento de Estrategias de Empleo. 2005. (Documentos de Estrategias de Empleo; 2/2005).

⁸¹ Miranda, Ana, *op. cit.*

⁸² Novick, Marta. Editorial. En *Revista de Trabajo* N° 1, Nueva Época, Buenos Aires, 2005.

⁸³ Miranda, Ana, *op. cit.*

laboral. La expansión de la escolaridad de los jóvenes en las últimas dos décadas no compensó la segmentación social. Esta expansión se produjo en un contexto de concentración económica, lo que hizo persistente la desigualdad en el acceso a los certificados de nivel medio y superior entre los jóvenes de distintos grupos sociales.

El trabajo mencionado también destaca el rol del empleo como medio de estratificación y clasificación social. En efecto, los jóvenes han experimentado fuertes dificultades en su inserción laboral y su integración social en los últimos veinte años como producto de las particulares relaciones que les atañen en el mercado de trabajo. La estrategia económica aperturista, las políticas de desregulación laboral y la heterogeneidad en las estrategias de reclutamiento laboral implicaron una mayor fragmentación de la fuerza laboral juvenil y el crecimiento de un nuevo contingente de jóvenes sin destino laboral.

109

Miranda insiste en que la educación se convirtió en un refugio frente a la escasez de alternativas laborales en los años noventa y el excedente laboral juvenil fue aprovechado en dirección a una estructuración laboral que se pretendía más flexible y precarizada. Durante dicha década los jóvenes con mayor nivel educativo fueron los protagonistas del llamado “efecto sustitución” que implicó el reemplazo sistemático de trabajadores adultos⁸⁴. Los de menor nivel educativo sufrieron el confinamiento en prácticas precarizantes que estaban reguladas por las modalidades de contratación que en el período fijaba la política pública.

Reconociendo el cambio de condiciones en el nivel macro producido en la Argentina en los últimos años, y su impacto en la reducción de los niveles de pobreza, desempleo y mejora en la calidad del empleo⁸⁵, los jóvenes se encuentran rezagados tanto en la “distribución” de los recursos laborales y educativos, como en el “reconocimiento” de su

⁸⁴ En los años 90 una destacada firma automotriz definía sus criterios de reclutamiento del siguiente modo: “jóvenes inteligentes, secundario completo, que sepan trabajar en equipo”.

⁸⁵ Ver capítulos I y II del presente Informe.

estatus y problemática por parte de las políticas públicas⁸⁶. En este campo, se reconocen todavía muchas insuficiencias. El diagnóstico de que las problemáticas laborales de los jóvenes están relacionadas con la inadecuación entre las calificaciones escolares y la estructura productiva, o con la rigidez de la normativa laboral, significó que las políticas de empleo juvenil predominantes siguieran diseñándose en base a la implementación de programas de capacitación o de empleabilidad, o con figuras de promoción del empleo. Los resultados demuestran la inadecuación de políticas que sólo atendieron a la capacitación o contención, sin integrarse en un conjunto de acciones tendientes a la mejora de condiciones de vida y empleo de los jóvenes.

110 Un diagnóstico extendido al nivel regional recomienda reorientar drásticamente las políticas de empleo juvenil, formulando acciones en tres niveles⁸⁷: a) nivel macro de crecimiento con empleos, salarios, renta y protección social; b) nivel del sistema educativo, de capacitación y de política de mercado de trabajo; c) incentivos para la contratación con centro en el aprendizaje y certificación de competencias laborales.

Además, se verifica consenso relativo a restricciones que emergen de las características propias de la condición juvenil: ser joven –aún habiendo completado estudios formales de nivel superior– equivale a falta de experiencia y trayectoria laboral formal, capital social, cultura del trabajo, etc.; limitantes que se agudizan en el caso de los jóvenes pobres, particularmente de aquellos que están excluidos del mercado de trabajo y del sistema educativo.

¿Cómo se tramita esta condición desde los mecanismos de selección e intermediación laboral? Éste es otro factor limitante, reconocido con especial énfasis por quienes tienen que diseñar políticas públicas de empleo. Se verifica la complejidad del tema en un mercado de trabajo que presenta una oferta muy segmentada por los procesos de precarización

⁸⁶ Fraser, Nancy, *op. cit.* Se hace referencia a la noción de justicia utilizada por la autora en sus tres dimensiones: la distribución; el reconocimiento; la política, requisitos para la ampliación de ciudadanía de colectivos sociales.

⁸⁷ Cacciamali, *op. cit.*

referidos en varios tramos del presente trabajo. La respuesta de la demanda laboral, sobre todo de los empresarios, frente a la oferta de trabajo juvenil no es unívoca y, en muchos casos, tampoco experta. Antes que una intención discriminatoria explícita y generalizada, se reconoce que un sector del empresariado tiene pocas herramientas para encarar los procesos de incorporación de jóvenes y no ha desarrollado una expertise que demuestre eficacia en este campo. El mecanismo de una década atrás (demanda de secundaria completa, competencias básicas) no parece haber encontrado un sistema de reemplazo. Los funcionarios del área laboral consultados consideraron que la falta de normalización se resuelve de un modo más arbitrario, sea elevando los estándares educativos y de calificaciones, o incorporando requisitos de alta exigencia en materia socio-ambiental, salud, atributos psico-sociales, etc⁸⁸.

Otro elemento de consenso entre expertos y gestores de políticas es el relativo a los riesgos de encarar de modo genérico el colectivo juvenil, sin dar cuenta de las heterogeneidades y segmentaciones al interior del mismo⁸⁹. No obstante, un primer clivaje se verifica entre aquellas visiones que apuntan a la necesidad de una política universal que contenga e integre las diferencias y otras que priorizan las acciones de contención y empleabilidad de los colectivos vulnerables, a partir de la implementación de políticas focalizadas⁹⁰.

1.1 Educación y empleabilidad juvenil

Todos los entrevistados mencionaron a la educación como una barrera que encuentran los jóvenes en el mercado de trabajo, sin hacer referencia explícita a la formación profesional. Sin embargo, en posteriores desarrollos, todos coinciden en el déficit de competencias y calificaciones que puede ser saldado por los sistemas de formación

⁸⁸ En base a entrevista realizada por el Equipo PREJAL a funcionarios públicos del área laboral como insumo para el presente documento.

⁸⁹ En apartados anteriores se verifican las magnitudes de esta segmentación en el mercado de trabajo, en el sistema educativo y en la estructura socio-económica.

⁹⁰ En base a entrevista realizada por el Equipo PREJAL a funcionarios del área laboral y representantes de Organizaciones No Gubernamentales como insumo para el presente documento.

continúa. La formación profesional aparece, entonces, en el centro de las prioridades en las referencias a recomendaciones de política pública.

En este campo, señalan una paradoja: si bien la educación es el problema primordial, una intervención en ese ámbito no implica una garantía de solución a las dificultades que se presentan en el empleo juvenil. El escaso incentivo que se evidencia entre los jóvenes respecto del sistema educativo encuentra en esta paradoja una explicación, sobre todo entre aquellos jóvenes provenientes de sectores vulnerados. El diploma de la escuela media parece insuficiente en un mercado que eleva los estándares de exigencia: haber completado la secundaria es una condición necesaria, pero no suficiente. Esta situación es referida por los jóvenes dirigentes sindicales:

112

Para llegar a tener un empleo digno, decente, no alcanza con haber completado el nivel medio; tienen algo más de posibilidades que los que no lo completaron, pero la exigencia del puesto es de mayor nivel de formación. En términos formales puede ser una exigencia para el currículo, pero no tiene efectos prácticos. En muchos puestos de nivel medio ya están pidiendo postgrados... en compañías de seguros piden inglés y portugués cuando éste último no se justifica, es solo una barrera⁹¹.

Tampoco está claro que el perfil que pretenden los empresarios sea como antes, 'secundario completo'; tenían una variable única de corte, experiencia o no experiencia. No pasa por ahí en este momento; tampoco es tan claro que el empresario está buscando con la pasantía que el chico tenga experiencia; pareciera en algunos casos que está buscando más un disciplinamiento y de encuadre del chico en la nueva realidad; la experiencia parece que es algo que ellos están dispuestos a proveerla en los tres primeros meses⁹².

El tema se complejiza cuando se hace referencia a las competencias demandadas. Este es un campo de mayor acumulación pero de menor

⁹¹ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a jóvenes dirigentes sindicales como insumo para el presente documento.

⁹² Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a funcionaria del área laboral como insumo para el presente documento.

precisión en relación al clásico esquema de competencias básicas desarrollado durante la década pasada. Ahora reaparecen, como demanda y como déficit, y se revelan insuficientes a la hora de satisfacer los requerimientos para los puestos, dada la mayor complejidad de los procesos productivos:

Muchas veces, y no me refiero sólo a jóvenes del nivel medio, cuando recibís jóvenes terciarios o universitarios encontrás este tipo de dificultades y creo que allí hay un trabajo de base que debiera hacer el ámbito educativo; no hablo de que le enseñen cómo reparar un tornillo, sino que fallan mucho en las competencias básicas⁹³. En el ámbito de una empresa, más allá de realizar tu tarea, tenés relaciones interpersonales, tenés que saber expresar lo que querés hacer, y la verdad es que en esas cosas cada vez encontramos mayores dificultades en los chicos jóvenes, en los cuales nosotros tenemos que invertir... se incrementaron los déficits en los jóvenes y subieron los estándares de selección. Los procesos productivos requieren más capacidades de la gente^{94, 95}.

113

El rol innovador que ocupaban las competencias básicas en los noventa, lo asumen hoy las llamadas competencias tecnológicas, sobre todo en el campo de las tecnologías de información y comunicación (TICs). Las mismas han tenido un desarrollo débil en el país, acorde con la escasa innovación difundida en el sector del software e informática en el que predominan los servicios más que el desarrollo de productos⁹⁶. Este déficit se atribuye también a la falta de estrategias de calidad en la formación del sector.

Hay muchos procesos que se han automatizado y eso lleva a su vez a que los procesos de gestión de las personas sean mucho más complejos, requiere de habilidades

⁹³ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a dirigente empresario como insumo para el presente documento. Refiere al déficit en "comprensión de textos, matemáticas, expresión oral y escrita, trabajo en equipo; gestión de ideas".

⁹⁴ Entrevista: *Ibíd.*

⁹⁵ Cacciamali, *op. cit.*

⁹⁶ Novick, Marta. Transformaciones recientes en el mercado de trabajo argentino y nuevas demandas de formación. En: *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*. Buenos Aires: La Crujía, 2004. p. 73-83.

muy metódicas. En las fábricas también, hoy una línea de producción está totalmente automatizada, el que la maneja, más que el conocimiento manual, tiene que tener un conocimiento abstracto que muchas veces el ámbito de la educación no se lo está brindando en términos adecuados. Desde un call center si atiendo a un cliente y no tengo mucho de estas lógicas es muy difícil que lo contenga o que le pueda expresar la solución de un problema. Es cada vez más complejo, antes era 'no me anda el teléfono' y ahora es 'no me anda el ADSL y quiero entrar a Internet', la forma de comunicación también ha cambiado, el que llama a veces no sabe mucho de computación y entonces el problema es cómo guiarlo y contenerlo⁹⁷.

1.2 Mercado de trabajo e intermediación laboral

El trabajo es una barrera, sobre todo el trabajo formal, decente. El que accede a un buen trabajo está 'incluido'; el trabajo 'en negro' está en el límite de la vulnerabilidad⁹⁸.

Los entrevistados coinciden con aquello que las estadísticas verifican: la precariedad laboral es el gran problema de los jóvenes en el mundo del trabajo. Si bien es una realidad que afecta a todos los jóvenes, es una situación que se agrava entre los jóvenes pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad (pobreza o indigencia)⁹⁹.

El mercado laboral ofrece a los jóvenes –sobre todo a los jóvenes pobres– oportunidades de un alto nivel de explotación, maltrato y bajos salarios. Es difícil compatibilizar estas condiciones con alternativas de mediano plazo: 'entro a trabajar 15 horas a 600 pesos por día (esto es muy fuerte en el interior)'... Hay un problema estructural del mercado de trabajo que a la vez estigmatiza a los jóvenes vulnerados y les impone barreras de acceso a trabajos dignos¹⁰⁰.

⁹⁷ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a dirigente empresario como insumo para el presente documento.

⁹⁸ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a jóvenes dirigentes sindicales como insumo para el presente documento.

⁹⁹ Ver capítulo III.

¹⁰⁰ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a dirigente de Organización No Gubernamental como insumo para el presente documento.

Como quedó señalado en capítulos anteriores, diferentes factores convergen para que las oportunidades de trabajo ofrecidas a los jóvenes tengan características de precariedad laboral. Esto refleja una oferta de trabajo muy segmentada, que se reproduce en la demanda laboral y en las políticas públicas focalizadas. Además de las distorsiones en los mecanismos de selección e incorporación de jóvenes utilizados por las empresas (requerimientos de sobre-calificación, incertidumbre sobre perfiles, otros), se reconocen déficits en la formación laboral.

Los mayores vacíos se encuentran en el circuito de la intermediación laboral, donde se visualizan barreras e ineficiencias en los mecanismos de información y selección, aún en los utilizados por las grandes empresas. En el caso de las PyMEs, el sistema de selección a través de redes de confianza parece más un mecanismo de recaudos que de diseño de perfiles adaptados a los puestos vacantes:

*los empleadores decían ‘yo le pido que me traiga un pariente, porque me importan las redes familiares, las redes de confianza, porque el chico va a responder más porque siente que hace quedar mal al otro, hay todo un tema de control social, de control cruzado, control del grupo más primario... era un tema de poner buenas personas, especialmente en la PyME. ... traéme a tu hermano, primo, tienen un sistema familiar y tienen esta mentalidad que pensé que ya estaba totalmente superada del ‘somos una familia’ que sobre todo en el momento de la crisis lo reprodujeron mucho*¹⁰¹.

Las grandes empresas tampoco han desarrollado mecanismos eficaces de selección de jóvenes, y esto genera preocupación en los propios actores del sector y en los gestores de políticas públicas que reconocen un vacío de necesaria intervención. Se señala la existencia de déficits en los sistemas de recursos humanos (RRHH), a los que se califica de ineficientes y desajustados a los nuevos requerimientos. Esta es una falencia generalizada, salvo algunas excepciones:

¹⁰¹ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a funcionario del área laboral como insumo para el presente documento.

Los empresarios no saben qué hacer... porque me parece que hay que saber qué les pasa a ellos, si no es muy difícil entender qué puedes hacer sin reforzar los problemas, para poder decodificar lo que hacen... A lo mejor lo que tienen son sistemas de RRHH antiguos y que uno les atribuye un poder bárbaro y en realidad son muy ineficientes. Yo creo que no hay buenos sistemas de RRHH en nuestro país, pero hay que encontrar la lógica que tienen para no reforzársela¹⁰².

Además de las redes de confianza, básicamente utilizadas en las pequeñas empresas, existe una variedad de dispositivos de búsqueda y selección. Los jóvenes entrevistados reconocen que muchos de estos dispositivos refuerzan la existencia de una fuerza de trabajo juvenil con alta rotación y escasa integración colectiva:

En el sector comercio se utiliza mucho la agencia de trabajo temporario y así consiguen jóvenes que trabajan tres meses, luego los hacen renunciar y los re-contratan en otra sucursal... Antes era bien visto que el trabajador permaneciera varios años en una misma compañía porque eso era una garantía de confiabilidad, de seguridad, de responsabilidad; hoy es todo lo contrario... atenta contra la actividad sindical y no se construye identidad¹⁰³.

La falla institucional en los sistemas de intermediación, agravada por la ausencia de una normativa específica pertinente, llevó a algunas empresas a utilizar mecanismos de reclutamiento alternativos:

Pongo énfasis en los 'call center' porque es nuestro semillero de incorporación... Cada vez tendemos más a un call center de 4 horas, ahora por convenio son de 6 horas y tratamos que sean trabajos de 4 horas, no son pasantes, son empleados por 4 horas porque queremos que no duren más de 2 años, no es por una cuestión de costos. Tienen prioridad en todas las búsquedas internas de la compañía. Los jóvenes tienen dinamismo y familiaridad con los sistemas informáticos. Además, es una forma de selección, de medir actitudes y competencias. Como no usamos la ley de pasantías, son empleados y puede haber un estudiante de contador o de psicología o de lo que sea y si el chico es bueno, es candidato en las búsquedas internas de la compañía, que

¹⁰² Entrevista: *Ibíd.*

¹⁰³ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a jóvenes trabajadores como insumo para el presente documento.

*son muy frecuentes. Los jóvenes lo ven como un primer empleo, no se van a quedar trabajando cuatro horas mucho tiempo*¹⁰⁴.

Los entrevistados de organizaciones sociales consultados se mostraron preocupados por el acceso diferencial a la información sobre búsquedas laborales, especialmente aquella disponible en internet. Los jóvenes con menos oportunidades acceden con mucha dificultad a los entornos virtuales, quedando en situación de desventaja con respecto al resto de los jóvenes:

*Hoy se puede entrar a Internet y responder a avisos de solicitudes enviando 5.000 curriculums y de esos a lo sumo los convocan para una o dos entrevistas, y en realidad muchas veces la entrevista no resuelve positivamente las posibilidades de la incorporación al mercado de trabajo... el acceso a la información lo tienen determinados segmentos de jóvenes, con nivel educativo medio o alto; el otro no entra por ese lado, no manda curriculums ni sabe lo que es y tampoco llega por curriculums...*¹⁰⁵.

El capital social es uno de los recursos más frecuentemente utilizados por aquellos jóvenes que disponen de redes que pueden activar a la hora de buscar un empleo y se reconoce como un mecanismo eficaz:

Los más calificados tienen mucho más facilitada la red de contactos, contactos sociales. Pero me preocupa el joven que no tiene esto. El joven que no tiene los contactos sociales y tampoco tiene las formas sociales, no sabe que tiene que armar el currículum y presentarse, y no tiene las informaciones, no sé si busca en el diario o en Internet... aunque me parece que también estas no son herramientas para todos...

¹⁰⁴ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a empresario sector servicios como insumo para el presente documento.

¹⁰⁵ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a dirigente de Organización No Gubernamental como insumo para el presente documento.

1.3 La exclusión social

Es complicado hablar de los jóvenes en general: no sufren las mismas desventajas o dificultades todos los jóvenes de nuestro país, y eso debe tenerse en cuenta al abordar el tema del empleo juvenil. Una cosa es cuando los jóvenes están terminando su secundaria o están en la universidad, aunque sean de clase baja o formen parte del grupo de los jóvenes pobres; allí aparecen temas que tienen que ver con el nivel de capital social que tienen, que no traen sólo de sus familias sino también de la escuela. Otro tema son los jóvenes, que son muchos, que no han tenido la oportunidad de acceder a estudios por temas de desigualdad en la distribución de recursos económicos y culturales. En general, las políticas existentes no están llegando a este núcleo más duro. Diría que es un núcleo en donde cualquier acción de formación y empleo que se proponga hacer debe contemplar estrategias diferentes¹⁰⁶.

118

La referencia vuelve al desafío de integrar la política universal con estrategias que reconozcan las diferencias. En este sentido, se destacan aquellas situaciones que fueron identificadas como particularmente vulnerables no sólo desde el punto de vista de sus condiciones de inserción laboral, sino también desde la perspectiva de su integración social. En una sociedad guiada por las reglas del cambio, la movilidad, la adaptación permanente y el reciclaje incesante, se sostiene que algunas categorías sociales como la de los jóvenes vulnerables y excluidos están particularmente *mal pertrechadas para hacer frente a esta nueva realidad, intensificadas sus dificultades por su menor capital educativo y cultural¹⁰⁷*.

Los entrevistados destacan diferentes situaciones o zonas de exclusión y riesgo donde las políticas están ausentes o bien llegan de modo distorsionado. Son situaciones donde las iniciativas centradas en la educación o en la calificación no resultan suficientes. Un caso referido

¹⁰⁶ Entrevista: *Ibíd.*

¹⁰⁷ OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Informe *Trabajo decente y juventud. Argentina*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo, 2007. 133 p. (Trabajo Decente y Juventud).

por uno de los entrevistados llama la atención sobre la relación que algunos jóvenes entablan con el delito:

Leyendo la sociedad de hoy, podemos darle una mirada nueva al delito. El que está inserto en la actividad delictiva habla de su tarea como un trabajo, y esto es porque hay un mercado del delito, entonces cuando podamos demostrar que los otros mercados son mucho más ventajosos, el joven va a dejar de delinquir. El problema es que hoy no le estamos pudiendo ganar a este submundo, sobre todo porque el trabajo y la educación ponen tantas barreras de acceso que el que quedó fuera no puede subir nunca más. El tema es cómo transformar las capacidades que tienen los chicos que “afanan” a una causa más digna; no se trata sólo de plata sino también y fundamentalmente de posibilidades de obtener un buen trabajo¹⁰⁸.

Otro de los entrevistados advierte sobre deficiencias que, más allá de la calificación, incrementan la situación de desventaja en la que se encuentran determinados jóvenes:

Otra cosa que vimos es que salen muy mal los exámenes físicos. En determinadas empresas el examen físico tiene que ver con que van a ejercer trabajos de una enorme carga física y no quieren tener juicios laborales por desviaciones de columna que a lo mejor ya tenían. También nos encontramos con una población que tiene desnutriciones o ha tenido fallas alimenticias que no estábamos acostumbrados a observar, varias empresas marcaron el tema de las deficiencias nutricionales y el tema de los jóvenes que vienen a los 18/19 años con un estado físico que no les permitiría soportar una rutina de trabajo de 8 horas porque no tienen fuerza, porque tienen menos peso del que debieran, están mal alimentados...tenemos la imagen del joven del gimnasio, habrá que ver si esto es así en todos, ver qué está pasando. A veces uno pone todo el peso en la calificación, en conocimientos y resulta que los descalifican por otras razones y qué política compensatoria tengo que hacer con esta población,

¹⁰⁸ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a jóvenes dirigentes sindicales como insumo para el presente documento.

*como les enderezo la columna. Es serio si empieza a aparecer esto; otra cosa que está apareciendo mucho también es el tema de las drogas. En las oficinas de empleo surgió que unos chicos confesaban su adicción en la entrevista laboral, creyendo que no era una limitante...*¹⁰⁹.

Cada vez el mercado laboral resulta más exigente al imponer nuevas barreras y esta situación genera en los agentes de política pública laboral y en los dirigentes de organizaciones sociales una visión cuestionadora de las respuestas simplistas, que parecieran no tener en cuenta estos contextos vulnerados:

*En la red empresaria aparecía una proporción muy alta de convocatoria juvenil e insistían mucho en el socio-ambiental. Habría que entender por qué les funciona el tema de lo socio-ambiental, además de un tema de discriminación, si pasa porque están en la villa, si es porque van a robar, si es el tema de la inseguridad. Cuáles son las estrategias puente que podrías tener para mejorar esas condiciones previas al ingreso a un trabajo. Además, son restricciones que aparecen también en las mismas acciones de formación donde, en algunos casos, los chicos no soportaban ni siquiera la disciplina del curso. Se puede decir que la formación con las rutinas va marcando la antesala del mundo laboral: cumplir horarios y con las consignas del docente, cuidar y guardar las herramientas, el buen trato con los compañeros, formar un equipo, resolver un problema en equipo, pero se encontraron con que los chicos no respetaban ni siquiera la consigna del horario de entrada y días de clase. Uno podría pensar que la formación se constituye en una especie de puente pero en grupos tan marginales o con tanta vulnerabilidad social, se requieren intervenciones más integrales: allí es donde importa mucho más el tema de las políticas de infancia y políticas sociales generales que los apuntala en otros aspectos vinculados con la vida social*¹¹⁰.

Hoy hay una demanda más exigente, secundaria completa, manejo informático. Además existe 'discriminación de cara y domicilio', expresión hablada, presentación.

¹⁰⁹ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a funcionario del área de política laboral como insumo para el presente documento.

¹¹⁰ Entrevista: *Íbid.*

El título secundario es como una primera garantía, un piso, es valorado como la posibilidad de que pudieran finalizar un ciclo, no tiene que ver con el contenido curricular. Si hasta para el trabajo de desmonte están pidiendo secundario completo...¹¹¹.

2. Políticas

2.1 Política pública y programas

La magnitud del problema del empleo juvenil requiere pasar de la ejecución de programas específicos muy focalizados y de alcance limitado a la definición y ejecución de políticas¹¹² de Estado con visión estratégica de corto, mediano y largo plazo¹¹³. Esta recomendación de la OIT en su reciente Informe Regional es un reclamo compartido por expertos y agentes públicos y sociales, incluidos los propios jóvenes, quienes reconocen la ausencia de una política integral en la materia.

No hay políticas sino programas, nosotros ahí hacemos una diferencia... no hay una política estratégica, a largo plazo, con estabilidad... No hay una ley de empleo juvenil que pueda establecer determinados límites para el empleador o determinada promoción para el potencial trabajador, no lo hay¹¹⁴.

Esta apreciación es compartida por dirigentes de organizaciones sociales involucrados en el campo del empleo juvenil, quienes visualizan una lógica muy cortoplacista, puntual y discontinua de las acciones encaradas en este campo, que remite a iniciativas aún menos abarcativas que los programas. La denominan “lógica de proyecto” que explicaría mejor la heterogeneidad de propuestas de corto alcance, discontinuas, sin un

¹¹¹ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a dirigente de Organización No Gubernamental como insumo para el presente documento.

¹¹² En la distinción de OIT, “las políticas tienen objetivos amplios y permanentes, cobertura universal y están institucionalizadas con base legal y orgánica, en tanto que los programas tienen objetivos puntuales, son específicos o temporales y se dirigen a poblaciones focalizadas”.

¹¹³ OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Informe *Trabajo decente y juventud. América Latina*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo, 2007. 124 p. (Trabajo Decente y Juventud).

¹¹⁴ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a jóvenes trabajadores sector servicios como insumo para el presente documento.

presupuesto fijo, en muchos casos superpuestas y sin articulación. La falta de coordinación habilita situaciones paradójicas, como la que describe uno de los entrevistados, en relación a dos proyectos implementados simultáneamente por diferentes ámbitos de la administración estatal:

En una localidad del conurbano bonaerense se estaban implementando dos programas de subsidio para jóvenes, en simultáneo. Eran programas nacionales, de reparticiones distintas. Uno cubría chicos con problema con la ley y daba más plata y más beneficios que el otro; los beneficiarios de ambos eran jóvenes del mismo barrio, generando 'despioles' del tipo 'tenés que ser chorro para que te den más'¹¹⁵.

Los funcionarios del área laboral reconocen la situación descripta y asumen los déficits en la materia y la necesidad de generar una política universal que integre la focalización:

Las políticas focalizadas sólo tienen sentido en cuanto tengas la línea trazada de la política universal. No es una discusión menor y no es fácil porque la sociedad está muy segmentada y una sociedad segmentada te lleva a diagnósticos de focalización muy fuerte pero sin capacidad para una integración posterior. Se focaliza y después, supuestamente, se normaliza solo: es mentira, lo seguís tratando segmentadamente por la falta de políticas universales'¹¹⁶.

2.2 Políticas educativas

Los entrevistados introducen una clara distinción entre las políticas educativas recientes y la estructura del sistema educativo. Mientras que en casi todos los casos se constata una evaluación positiva de las reformas normativas al sistema educativo general, y al de formación técnica en particular, las opiniones vertidas expresan reparos respecto a la fragmentación y rigidez del sistema educativo.

¹¹⁵ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a dirigente de Organización No Gubernamental como insumo para el presente documento.

¹¹⁶ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a funcionario del área laboral como insumo para el presente documento.

La visión de la política educativa es compleja. Por un lado, vemos bien la dirección emprendida en términos de normativas, presupuesto, etc. Educación tiene una estructura muy rígida, todo es muy difícil de implementar, tal vez por la descentralización de la Ley Federal. El sistema está muy segmentado, producto de los 90, se descentralizó mal y las reformas que se hicieron no sé si fueron malas o buenas, pero cada provincia hizo lo que quiso; y cuando se segmenta tanto el sistema hay que hacerse cargo después de lo que uno tiene. Creo que hay un tema de rectoría del sistema que no está resuelto¹¹⁷.

Mi visión sobre la descentralización educativa no es positiva; está bien que las provincias tienen que tener su autonomía... pero tiene que haber un marco más firme en cuanto a las políticas nacionales, sobre todo por el tema de las competencias: cuando la gente se traslada de un lugar a otro, que se enseñe lo mismo. En mi opinión, esto cada vez es más desaparejo¹¹⁸.

123

En cuanto a las formaciones vinculadas al mundo laboral y productivo, se releva una opinión positiva de la nueva orientación incorporada en la Ley de Educación Técnico-Profesional¹¹⁹, y de sus metas de estructurar una política nacional, integral y jerarquizada en un campo que también había sufrido las consecuencias de la fragmentación del sistema educativo:

Valoramos el 'regreso de los oficios' al ámbito educativo a través de la reforma de la educación técnica, en contraposición a la década pasada, donde las políticas descentralizadoras aplicadas impactaron en el debilitamiento de la formación para el trabajo que era clave en el sistema educativo argentino. La nueva ley está en el marco de la recuperación de un país productivo que requiere recuperar calificaciones perdidas¹²⁰.

¹¹⁷ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a dirigente de Organización No Gubernamental como insumo para el presente documento.

¹¹⁸ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a dirigente empresario como insumo para el presente documento.

¹¹⁹ Argentina. Honorable Congreso de la Nación. Ley N° 26.058: Educación Técnico Profesional, *op. Cit.*

¹²⁰ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a jóvenes dirigentes sindicales como insumo para el presente documento.

Lo que aparece como más promisorio es la reformulación de la educación técnica; aparece como una alternativa atractiva para la búsqueda de trabajo, pero son 5 años y los tenés que ‘agarrar’ a la salida de la primaria. Eso sí está entrando en las localidades, se lo ve como opción y además a los pibes los llaman a laburar en el último año¹²¹.

La Unión Industrial fue favorable a la ley de educación técnica. Cuando nosotros empezamos en el ‘CONET’¹²² en el año 94 cuando se modificó la ley de educación, ésta tenía un problema en cuanto a la educación técnica, que para nosotros es esencial; tiene que haber una ley de educación técnica que fortalezca la alianza con el mundo productivo¹²³.

Se convocó a escuelas técnicas para la articulación del sistema educativo con el desarrollo económico local. Las experiencias fueron interesantes, pero faltó un sistema de tutorías rentado que acompañara a los estudiantes en su tránsito por la empresa. La escuela técnica ha conservado calidad y logra movilizar los intereses de los jóvenes, no ocurre lo mismo con otras modalidades del secundario¹²⁴.

Si bien la propia ley incluye un apartado específico sobre los fines y objetivos vinculados al ordenamiento del sistema de formación profesional, es en esta temática donde los entrevistados consultados destacan los mayores vacíos de política. Se reconoce además una falta de articulación de políticas entre los ministerios involucrados:

Educación privilegió recuperar el campo de la formación de nivel primario y secundario y apuntaron mucho a los terciarios. Sí hicieron algo en formación docente de nivel técnico pero que no impactó en los centros de FP; incluso con la incorporación de tecnología no se los impactó tampoco...¹²⁵.

¹²¹ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a dirigente de Organización No Gubernamental como insumo para el presente documento.

¹²² Consejo Nacional de Educación-Trabajo. La nueva ley lo reemplaza por el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción, con facultades consultivas y representación sectorial.

¹²³ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a dirigente empresario como insumo para el presente documento.

¹²⁴ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a funcionario responsable del área productiva en municipio del conurbano bonaerense como insumo para el presente documento.

¹²⁵ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a especialista en FP como insumo para el presente documento.

El déficit lo vemos en relación a la incumbencia en el tema de formación profesional, es un tema que requiere el involucramiento y la articulación de dos ministerios, Educación y Trabajo¹²⁶.

En el marco de la calidad que aparece tanto en la formación profesional que brindan los sistemas educativos provinciales como en las mismas acciones de educación de adultos en terminalidad educativa, se nota una enorme debilidad en los resultados. Este esfuerzo de financiamiento, de equipamiento técnico no se trasluce en la calidad de la formación que reciben las personas¹²⁷.

2.3 Programas de empleo¹²⁸

La aplicación de los programas de empleo al colectivo juvenil no encuentra opiniones satisfactorias. Se percibe en este ámbito una excesiva fragmentación, discontinuidad y focalización negativa, en tanto déficit de una política global que integre los programas implementados. En esta dirección, el MTEySS anunció recientemente una política de empleo juvenil para el período 2008-2011 que se presenta como una respuesta a los vacíos de una intervención integral en este campo¹²⁹.

En general, los programas de promoción del empleo juvenil ofrecen la posibilidad de que se inserten los jóvenes, pero en situación de desventaja en el mundo laboral: es un trabajador más pero sin el pleno ejercicio de sus derechos... el programa lo vemos más focalizado a sectores identificados y no hay un monitoreo, un seguimiento.

¹²⁶ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a dirigente de Organización No Gubernamental como insumo para el presente documento.

¹²⁷ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a especialista en FP como insumo para el presente documento.

¹²⁸ Se titula como "programas" ya que las políticas de empleo son objeto de análisis en apartados diversos (FP, Servicios de empleo joven, normativa, etc.)

¹²⁹ Ver reseña del nuevo Programa en el capítulo III del presente Informe. El relevamiento de opiniones aquí expuesto es anterior al lanzamiento de dicho programa.

Se sabe por ejemplo que una gran cantidad de jóvenes ingresaron a ese programa, pero no vemos resultados, no se sabe finalmente cuántos se pudieron insertar y además hay una interrupción de gestión en gestión¹³⁰.

Si bien las opiniones incorporadas provienen de expertos en la temática a través de la investigación o la gestión de políticas específicas, se percibe un escaso conocimiento de los programas de empleo existentes. En la mayoría de los casos se menciona el Programa “Incluir”, y en menor medida se referencia el “Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados” y el Plan “Mano de Obra”.

Las referencias al Programa “Incluir” –aún entre los responsables de su diseño e implementación– coinciden en su reconversión en una iniciativa de contención social, antes que de empleo. Esta distorsión en sus objetivos de inicio es atribuida fundamentalmente al ámbito de gestión pública¹³¹, orientado desde las políticas sociales:

Se ocupaban del empleo la DINAJU con el Programa “Incluir”, donde más que trabajar el empleo ha trabajado mecanismos de contención, que no es lo mismo que promover una trayectoria laboral del joven; El “Incluir” fue un programa con muchos inconvenientes, es difícil medir su impacto ya que se discontinuó y no se pudo medir su impacto¹³².

Los mismos actores que describen las limitaciones del Programa –sobre todo en su orientación al empleo– reconocen, sin embargo, algunos impactos positivos en otros niveles:

Lo que sí nos dejó satisfechos, fue el trabajo que se hizo en el fortalecimiento institucional, porque a partir del programa se creó una enorme cantidad de áreas de juventud en municipios e incluso en las provincias. Después del paso del Incluir no quedó, en la práctica, ninguna provincia sin área de juventud y en los municipios creció su presencia significativamente¹³³.

¹³⁰ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a jóvenes trabajadores del sector servicios como insumo para el presente documento.

¹³¹ Programa implementado por la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, descripto en el capítulo correspondiente de este informe.

¹³² Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a ex funcionario de la DINAJU como insumo para el presente documento.

¹³³ Entrevista: *Íbid.*

Se percibe la falta de un componente clave para la complejidad de una problemática que presenta una estructura juvenil muy segmentada y con escasa elasticidad a las intervenciones meramente ofertistas. Los expertos consideran que se requiere superar este tipo de acciones, que no atienden los problemas de demanda ni ofrecen tampoco intervenciones integradas, con la participación de actores en el ámbito local¹³⁴. Esta consideración se verifica cuando se indaga a los actores territoriales que dan cuenta de los déficits apuntados en los programas de empleo:

Durante los 90 la política fue reemplazada por los programas enlatados. No ha habido en los últimos años una política específica para jóvenes, salvo excepciones como el Incluir, que tuvo importantes problemas de implementación; algunos programas provinciales como 'No cuelgues los botines' que integra educación, FP y bonus para el primer empleo, premiaba la inserción en empresas y la realización de pasantías, pero hubo muchos casos de uso fraudulento¹³⁵.

127

2.4 Emprendedorismo Juvenil

Los actores coinciden con el requerimiento de muchas condiciones en el nivel de la gestión y en el perfil de los beneficiarios para el éxito de iniciativas de emprendedorismo juvenil. La falta de saberes específicos, en un campo que demanda competencias muy técnicas, es frecuentemente reemplazada por voluntarismo o visiones idealizadas que redundan en la promoción de actividades independientes de dudosa eficacia como espacio de trabajo decente para poblaciones jóvenes.

Paralelamente, también hay coincidencia respecto de la existencia de un campo fértil de desarrollo, insuficiente e inadecuadamente abordado por las políticas públicas: la ausencia de información e integración de los recursos existentes, de ofertas de capacitación específica adecuada, de acompañamiento más allá del apoyo inicial y las dificultades de acceso al

¹³⁴ Miranda, Ana, *op.cit.*

¹³⁵ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a responsable del área productiva en municipio de conurbano bonaerense como insumo para el presente documento.

crédito son algunos de los problemas más frecuentemente mencionados en esta materia. En ese sentido, dirigentes del área de juventud del sector empresarial manifestaron:

El emprendedorismo no sólo es una alternativa al desempleo sino que, además, un crecimiento en la cantidad de pequeñas empresas le hace bien al país porque alienta el perfeccionamiento de los productos al haber mayor competencia entre mayor número de empresas. La respuesta para la problemática que hoy vive la Argentina es generar muchas, muchas empresas, en todos los rubros, eso hizo Italia. En España le dieron a los emprendedores la posibilidad de ir a las Cámaras para asesorarse sobre todo, se llama 'ventanilla única', acá no existe. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires hay muchas ramas de la industria que están exentas de ingresos brutos, sin embargo sé que algunos lo pagan porque desconocen las normas y nadie los asesora o los asesoran mal..." "Además, los programas muchas veces dan al emprendedor apoyo en el Start-up nada más y luego se lo deja librado a su suerte..."¹³⁶.

Al mismo tiempo, los actores conciben a las políticas de fomento al emprendedorismo como complementarias, y en general secundarias, respecto de las que promueven la inserción laboral por la vía de la relación de dependencia.

Desde el área laboral, se lo considera como un mecanismo subsidiario de la política central y a la vez se alerta en relación a la generación de expectativas con poco sustento en la realidad juvenil:

Al emprendedorismo lo estamos considerando con un sentido marginal, no es la salida central que proponemos que consiste en tratar de conseguir una intermediación laboral para trabajo decente. No es inserción laboral solamente, sino que es inserción con determinadas condiciones. No contrapongo esto al emprendedorismo sino a la precariedad que es un componente fuerte en el empleo

¹³⁶ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a dirigentes empresariales del área de Juventud de la provincia de Buenos Aires.

juvenil. El emprendedorismo tiene un alto índice de fracaso y por eso nos cuesta crear expectativas sobre algo que para el joven va a ser un fracaso más. El joven tiene esta cosa de que quiere tocar el timbre y que le des la respuesta inmediata pero en realidad no sé hasta qué punto están buscando un trabajo formal, tienen la fantasía de que le podés financiar un microemprendimiento, por la libertad, la creatividad, la sociedad alternativa, la economía social; creo que hay bastante de inducción de las organizaciones sociales y en algunos casos estas demandas de autonomía tienen poco sustento en su realidad¹³⁷.

2.5 Formación Profesional

En materia de políticas y programas de formación profesional hay un nuevo consenso como el que aparece en el plano de la educación técnica. Esta temática, que tuvo su apogeo en los años noventa y que contó con gran presupuesto y una gran magnitud de programas focalizados y diseño, equivalentes en varios países de la región, (los “Proyecto Joven”) generó un espacio vacante para un nuevo enfoque de políticas orientado hacia la instalación de un sistema nacional de formación continua.

Aún reconociendo que los programas de los 90 de formación para jóvenes introdujeron algunos elementos de novedad (articulación público-privado; diseños curriculares innovadores), Claudia Jacinto señala que tuvieron escasa sustentabilidad y que los instrumentos de licitaciones y programas de corto plazo atentaban contra la calidad institucional y formativa. Ejemplifica especificando que no se registraron módulos formativos, predominaron cursos cortos y puntuales y no se desarrollaron redes interinstitucionales a la vez que los diseños “oferta orientados” no se correspondieron con los perfiles de mayor calificación que estaba demandando el sector productivo¹³⁸.

En el doble abordaje de programas formativos y desarrollo de mecanismos de normalización y certificación para los trabajadores y las

¹³⁷ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a funcionario del área laboral como insumo para el presente documento.

¹³⁸ Jacinto, Claudia *op. cit.*

instituciones, los entrevistados realizaron una evaluación positiva sobre el enfoque de política asumido. Tanto los especialistas de la temática como agentes públicos y sociales reconocen un cambio de lógica que va en la dirección de garantizar formaciones de calidad en un marco de desarrollo institucional con participación social:

Estamos trabajando en la línea de certificación de competencias con el Ministerio de Trabajo, y vamos a seguir en esta línea. Tuvimos algún desencuentro con el sindicato, porque ellos traducían certificación con incorporación laboral. Nosotros les planteamos la diferencia, lo que implica que a los trabajadores con certificados no vamos a evaluarlos en sus competencias técnicas y tendrán prioridad en las vacantes, siempre que los requerimientos actitudinales se cumplan. Estamos reconduciendo el proceso y trabajando en conjunto con los sindicatos, que van a incorporar a sus escuelas y centros de formación técnica. Creo firmemente en el tema de certificaciones y en el trabajo conjunto empresa-sindicato en esta cuestión. Y la presencia del ámbito público le agrega eficacia y garantías al proceso¹³⁹.

No obstante la imagen positiva, se reconocen materias de intervención pendiente y urgente. Se requiere afrontar el déficit de diseños y herramientas eficaces para atraer a los jóvenes, particularmente los colectivos con mayores dificultades, en el marco de estrategias globales para la PEA. Por otra parte, se verifica una falta de articulación entre las áreas de Educación y Trabajo para la organización del sistema de formación profesional.

Llevamos al sector joven a las políticas de formación, a la derivación, a la terminalidad educativa, a la adquisición de herramientas de tecnología y si no acompañamos al conjunto de la PEA en ese esfuerzo, la verdad es que lo que logramos es tener en el caso más extremo y lineal, jóvenes capacitados que pueden ser agentes de sustitución de mano de obra en determinadas situaciones, no generación de nuevos puestos. Se puede entender la necesidad de tener políticas focalizadas con

¹³⁹ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a empresario sector servicios como insumo para el presente documento.

instrumentos apropiados, con respeto de los intereses de los jóvenes, escucharlos, pero tiene que estar en el marco de una estrategia integral común al conjunto de la PEA, actualizándolos a los nuevos tiempos de buenos indicadores de empleo¹⁴⁰.

Hoy existe una sobreoferta de FP, y no está clara su pertinencia: hay financiamiento cruzado nacional y provincial, pero su eficacia es limitada. No sólo cuesta completar los cupos previstos para los cursos, sino que luego hay mucha deserción, y finalmente nuestros relevamientos nos dicen que en muchos casos los jóvenes no tienen expectativas de trabajar en aquella actividad en la que se formaron... me parece limitado el uso de las instituciones de FP como alternativa de 'ocupación del tiempo juvenil'... no son muy atractivas sobre todo para jóvenes expulsados del sistema educativo, no se puede ofrecer lo mismo¹⁴¹.

El problema de los programas de formación —sobre todo los dirigidos a población juvenil— es la falta de articulación con la educación formal, no hay una traducción de ese curso, de esa formación que se ha recibido en términos del sistema educativo formal. Esta articulación le permitiría al joven que estaba excluido de la educación y el trabajo, encontrar caminos alternativos para la finalización y acreditación de su secundario, y presentarse al empleador 'con una chapa' más acreditada¹⁴².

3. Institucionalidad

En los informes recientes de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT está presente la preocupación por la igualación de derechos como así también el hecho de dar cuenta de las “diferencias”¹⁴³, respondiendo a las necesidades de un colectivo con desventajas objetivas en el mercado de trabajo y con atributos especiales (mayor nivel educativo

¹⁴⁰ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a funcionario del área laboral como insumo para el presente documento.

¹⁴¹ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a dirigente sindical como insumo para el presente documento.

¹⁴² Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a dirigente de Organización No Gubernamental como insumo para el presente documento.

¹⁴³ Fraser, Nancy, *op.cit.*

relativo, menor experiencia, trayectoria laboral precaria o inexistente). Asimismo, se destaca que un buen comienzo profesional es decisivo para una trayectoria laboral integrada, con efecto multiplicador en la vida de los individuos, familias y países y, por lo tanto, invertir en los jóvenes es clave para el desarrollo de las sociedades. Los informes enfatizan la necesidad de efectuar intervenciones eficaces por medio de políticas integrales, que promuevan estrategias coherentes en marcos institucionales adecuados¹⁴⁴.

En este sentido, los especialistas y actores locales coinciden en que se trata de un campo en el cual se destacan los mayores déficits de las políticas juveniles en Argentina y se reafirma la necesidad de reconstruir la institucionalidad.

3.1 Marco Normativo

La modificación del régimen de pasantías laborales es una cuestión de resolución pendiente y urgente, con la cual el Estado y los actores están en deuda, como se desprende de diferentes investigaciones y de las opiniones vertidas por los actores entrevistados.

Del tema de las pasantías laborales no se han hecho cargo los actores sociales y tampoco el Estado, porque es un tema al que se le tiene un poco de temor, porque se asocia al recurso de la mano de obra barata y porque siempre se lo pone en el eje del empleo y no del aprendizaje¹⁴⁵.

Empresarios y sindicatos convergen en una visión negativa del marco normativo vigente, incluyendo pasantías laborales y educativas, aunque desde ópticas diferenciadas. Los primeros aluden a un mecanismo ineficiente y crean dispositivos alternativos en las firmas. Los sindicatos acusan el uso distorsivo del mecanismo y hacen autocrítica respecto de la pasividad propia frente al problema.

¹⁴⁴ OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Informe *Trabajo decente y juventud*. América Latina, op.cit.; *Trabajo Decente y Juventud. América Latina - Documentos de base, volumen I y II*. Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 2007.

¹⁴⁵ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a dirigente sindical como insumo para el presente documento.

Un empresario del sector servicios estableció una distinción entre las pasantías laborales y educativas, desde una perspectiva pesimista:

Creo que claramente hoy no tenemos una herramienta que permita una inserción de los jóvenes en condiciones de aprendices, por llamarlos de alguna manera, que se incorporen al ámbito de trabajo no porque vienen a aprender sino desde el punto de vista de que vienen a trabajar; que se blanquee que vienen a trabajar y se blanqueen con condiciones diferenciales para que puedan acceder como si fuera un aprendiz, pero un aprendiz no por el estudio sino un aprendiz del trabajo.

Hace rato que no tenemos jóvenes en pasantías... Tenemos personal temporario cuando necesitamos personal temporario, tenemos los contratos de los 'call center' que son empleados de 4 horas y podemos tener el programa de Jóvenes Profesionales. La ley de pasantes hace rato que no la usamos porque es muy difícil de controlar en una empresa tan grande como ésta, en cambio el proceso de las 'Escuelas Pescar' es muy fácil de controlar porque son grupos chicos en horas muy acotadas, con la ONG que también le da educación ciudadana, es muy acotado. La ley de pasantías tuvo en su aplicación muchos abusos desde el sector privado y falta de control desde el sector público. Básicamente nadie se atreve a decir que más que una pasantía se trataba de un primer empleo, y otorgaba facilidades. También las universidades —públicas o privadas— 'vendían' así a los chicos¹⁴⁶.

Hay una demanda consensuada relativa al logro de acuerdos tripartitos en torno a la elaboración de una normativa sobre pasantías laborales, que dé cuenta del nuevo discurso, y en este punto el rol del Estado es central.

3.2 Servicios de empleo juvenil

Los estudios más recientes sobre la temática insisten en la necesidad de superar el problema de la asimetría de informaciones en el mercado

¹⁴⁶ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a empresario del sector servicios como insumo para el presente documento.

de trabajo juvenil, relativo a los perfiles laborales demandados, la transparencia de las calificaciones, los dispositivos de política pública en materia de empleo y formación profesional¹⁴⁷. Cuando se analiza la problemática y las políticas aplicadas en la materia en Argentina, se reconoce que ésta es una cuestión de abordaje pendiente.

Entre los jóvenes entrevistados aparece cierto nivel de desconocimiento respecto de la Red de Servicios de Empleo, iniciativa promovida por el MTEySS.

¿Cómo vemos los servicios de empleo? Escondidos¹⁴⁸.

Quienes conocen la puesta en marcha del programa, verifican que efectivamente se han dado pasos hacia su concreción y aprueban el proyecto, pero reclaman avanzar hacia la consolidación de estas oficinas locales, más allá de su bienvenida inauguración.

Las oficinas de empleo son un instrumento clave... Está bien inaugurar oficinas, instalarlas, reconocemos un esfuerzo grande de la Secretaría de Empleo, pero esto no implica automáticamente su existencia y funcionamiento como tales¹⁴⁹.

Se reconoce la carencia de un servicio de atención a los jóvenes descentralizado a nivel local, con accesibilidad y una oferta diversificada de prestaciones:

La búsqueda de información por parte de los jóvenes es una de las cosas que domina a esta generación. Por ello es tan vital la accesibilidad de estos servicios, vía Internet y a través de otros mecanismos de acercamiento a los jóvenes. Hoy no veo que esto exista en el país. Centros de información juvenil como conocí en España, por ejemplo, donde se ofrece todo tipo de información, no solamente laboral o educativa, pero también un lugar donde el Ministerio de Trabajo informe sobre sus

¹⁴⁷ Cacciamali, María C., *op.cit.*

¹⁴⁸ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a jóvenes dirigentes sindicales como insumo para el presente documento.

¹⁴⁹ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a dirigentes de Organización No Gubernamental como insumo para el presente documento.

actividades y programas... no conozco algo similar aquí, de hecho, tampoco sabía hasta hace muy poco que existían gerencias de empleo y estoy bastante involucrado en el mundo laboral. Es muy distante el mundo del trabajo para los jóvenes, no hay acceso fácil. Yo puedo conocer como dirigente sindical algún funcionario del Ministerio, pero no llego como joven, sino por mi actividad sindical. Pero las oficinas no se conocen, es difícil saber si existen programas para jóvenes¹⁵⁰.

Es necesario descentralizar las oficinas de empleo, salir a la búsqueda de los jóvenes, darles esa capacidad que hoy no tienen¹⁵¹.

3.3 Instituciones estatales

La primera demanda en relación a una institucionalidad rectora en materia juvenil, es por las políticas y su articulación. En este marco, la prioridad es una integración de políticas educativas, laborales y sociales, que hoy se ven muy fragmentadas. Las intervenciones coinciden en una prioridad, como lo es la coordinación de políticas educativas y de formación profesional, pero a la vez el abordaje juvenil debe superar la perspectiva de empleo:

El problema de los programas formativos dirigidos a la población juvenil es la falta de articulación con la educación formal, no hay una traducción de ese curso, de esa formación que se ha recibido en términos del sistema educativo formal. Esta articulación le permitiría al joven que estaba excluido de la educación y el trabajo, encontrar caminos alternativos para la finalización y acreditación de su secundario, y presentarse al empleador con una 'chapa' más acreditada¹⁵².

Nosotros trabajamos con ambos ministerios, no hemos podido con el tema de juntar Educación y Trabajo... Un desafío pendiente —y no sé cómo tendría que hacerse— es

¹⁵⁰ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a jóvenes dirigentes sindicales como insumo para el presente documento.

¹⁵¹ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a dirigentes de Organización No Gubernamental como insumo para el presente documento.

¹⁵² Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a jóvenes trabajadores sector servicios como insumo para el presente documento.

*diseñar una política más integral para enfocar juventud y empleo, sobre todo dirigida a los sectores populares. Integradas con otras áreas del Estado como Salud, y articular con otros estas problemáticas, porque parece que no se 'engancha' a los chicos sólo desde el empleo. La convocatoria tendría que incorporar temáticas artísticas, musicales; usar esas herramientas para abordarlos. Ver cómo generar, desde un Ministerio de Trabajo, que en el territorio se generen esos links que hagan la complementariedad que suena imprescindible*¹⁵³.

Las políticas de empleo juvenil llevadas a cabo por el MTEySS podrían verse potenciadas articulando con las iniciativas asumidas por el organismo rector en materia de juventud hoy vigente en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, la DINAJU, a fin de nutrir ambos enfoques en materia de juventud.

136

Al respecto un funcionario gubernamental señala:

*En la nueva gestión de la DINAJU se ratifica la necesidad de articular los programas de empleo juvenil con el Ministerio de Trabajo, se deben establecer vínculos mucho más fuertes, ya que la cuestión del empleo es competencia del MTEySS, nosotros podemos aportar la visión juvenil*¹⁵⁴.

*Una de las tareas más importantes de la Dirección Nacional de Juventud es generar institucionalidad en políticas de juventud: esto quiere decir poder impulsar áreas que se encarguen de jóvenes en municipios, provincias y poder armar una red. Esto resulta difícil en un país federal... también está el límite que te ponía el trabajar solamente con organizaciones de la sociedad civil*¹⁵⁵.

¹⁵³ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a dirigentes de Organización No Gubernamental como insumo para el presente documento.

¹⁵⁴ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a Funcionario de la DINAJU como insumo para el presente documento.

¹⁵⁵ Extracto de entrevista realizada por el Equipo PREJAL a ex funcionario de la DINAJU como insumo para el presente documento.

CAPÍTULO VII

RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA DE EMPLEO PARA JÓVENES

Las recomendaciones que este Informe contiene no constituyen un trabajo acabado sino una contribución en proceso, que la OIT a través del PREJAL pone a disposición de sus mandantes y demás organizaciones sociales, particularmente las juveniles, a fin de iniciar un camino de diálogo y construcción de consensos en torno a lineamientos comunes de una política de Estado en materia de empleo juvenil.

Las presentes recomendaciones han sido objeto de debate en las “Jornadas Técnicas Independientes” organizadas entre PREJAL-OIT y representaciones gubernamentales y de los actores sociales, incluidas las organizaciones juveniles. En este capítulo, luego de cada recomendación, se incorporan a través de recuadros las opiniones más relevantes expresadas en dichas Jornadas.

137

1. Una mejor articulación con el mundo productivo

1.1 Integración y descentralización de políticas (industriales, científico-tecnológicas, laborales, educativas y sociales) para el crecimiento con inclusión juvenil

La OIT recomienda intervenciones en el nivel macro-económico, ligadas al patrón de crecimiento, que permitan una articulación entre los sectores de baja productividad y alta concentración de empleos con aquellos más dinámicos de la economía. Para ello, en el caso argentino, se necesita profundizar y asegurar la continuidad del clima de estímulo a la inversión privada y promoción de nuevas empresas. Se requiere una macroeconomía estable con políticas activas que promuevan la permanencia del crecimiento económico basado en sectores mano de obra intensivos, con impacto sobre la reducción del desempleo y de la pobreza.

Asimismo son necesarias medidas de carácter meso y macroeconómicas para estimular la productividad y la competitividad nacional y sectorial. Inversiones en tecnología e innovación, así como mejoras en las calificaciones de los trabajadores van en esta dirección¹⁵⁶.

En general, se verifican consensos sobre la necesidad de desarrollar estrategias transversales que articulen las políticas industriales, científico-tecnológicas, laborales, educativas y sociales¹⁵⁷. A la vez, se deberá promover la descentralización de las intervenciones involucrando a los actores públicos y sociales en el marco de estrategias de desarrollo económico local.

Aspectos positivos de diagnóstico

- Las reglas de juego establecidas en el actual contexto macroeconómico tienden a estimular el desarrollo productivo de todos los sectores económicos, particularmente de aquellos que habían experimentado un proceso de retracción en períodos anteriores. La expansión de estos sectores se verificó no sólo en el incremento de sus producciones sino también en la creación de nuevas empresas y de nuevos puestos de trabajo¹⁵⁸.
- Si bien la continuidad del crecimiento económico parece determinada, entre otros factores, por el aumento de la inversión productiva y la suficiente disponibilidad de energía, en el actual contexto internacional los principales expertos coinciden en pronosticar un escenario económico auspicioso, sin cambios dramáticos para los próximos años. En ese horizonte tal vez pueda preverse una desaceleración de la tasa de crecimiento del empleo, acompañada por reducciones más moderadas en la tasa de desempleo, que lo aproximen al nivel friccional, y por un mejoramiento progresivo de los porcentajes de empleo registrado.

¹⁵⁶ OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Informe *Trabajo decente y juventud. América Latina*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo, 2007. 124 p. (Trabajo Decente y Juventud).

¹⁵⁷ Novick, Marta y Gallart, Ma. Antonia (Coords). *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Montevideo: OIT-CINTERFOR. 1997. 394 p. (Herramientas para la Transformación/ 5).

¹⁵⁸ Ver Capítulo I de este Informe.

Estos dos últimos fenómenos aumentarían también las cantidades y calidades de los empleos disponibles para los jóvenes aunque, como la experiencia de los últimos años demuestra, resultarían insuficientes para resolver sus problemáticas laborales¹⁵⁹.

- La existencia de espacios institucionalizados de articulación de políticas y su experiencia de funcionamiento, que en muchos casos cuenta con varios años de trayectoria, constituye un acervo importante en la medida en que éstos son ámbitos de debate sobre distintas problemáticas sociales y de diseño de mecanismos que favorecen un uso más eficiente e integrado de los recursos y programas generados en distintos ministerios:

—El Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales, ámbito de confluencia de las carteras de Economía, Desarrollo Social, Trabajo, Educación, Salud, Justicia, Planificación y la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia es un organismo, dependiente de la Presidencia de la Nación, cuya función consiste en articular, planificar y coordinar la política social para optimizar la asignación de recursos y garantizar su transparencia. Cuenta en su estructura con un Consejo Consultivo, de carácter multiactoral, al cual se integran las principales organizaciones empresariales y sindicales, confesionales y no gubernamentales del país.

—El Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción, ámbito tripartito en el cual participan, en representación del Estado, los ministerios de Educación, Trabajo y Economía, es un organismo que funciona en la esfera del Ministerio de Educación, cuya función consiste en asesorar al ministro en todos los aspectos que tiendan a la vinculación de la educación con el mundo del trabajo. El Consejo cuenta con una amplia representación de los actores sociales.

¹⁵⁹ Ver Capítulo II de este Informe.

— La constitución de un Gabinete Productivo, integrado por los Ministerios de Trabajo y de Economía, fue una iniciativa que permitió la identificación conjunta de los sectores productivos que serían priorizados, tanto por medidas de política económica, como por el financiamiento de acciones de formación de recursos humanos¹⁶⁰ para ganar competitividad sectorial a través de la calificación de la mano de obra.

Aspectos pendientes

- La relación entre contexto económico y empleo juvenil requiere tener en cuenta algunas dimensiones específicas del caso argentino y otras propias del colectivo juvenil, considerando su diversidad. Respecto del patrón de crecimiento y su centralidad en la generación de empleo, pareciera que las condiciones macro y meso económicas aludidas estarían presentes en el actual modelo de desarrollo. Sin embargo, como la evidencia estadística lo muestra, subsisten problemas de magnitud de desempleo y precariedad laboral de los jóvenes en un contexto en que tales registros han mejorado más sensiblemente para los adultos. Si el crecimiento basado en el impulso a los sectores mano de obra intensivos es insuficiente para afrontar los problemas del mercado de trabajo de los jóvenes, se impone un sesgo especial que es necesario afrontar con políticas activas específicas. En relación a la heterogeneidad del colectivo juvenil, las intervenciones deberán tener en cuenta que el crecimiento económico impacta de diferente forma en los múltiples mercados laborales en que los jóvenes intentan su inserción.
- A pesar de los déficits de impacto del Proyecto Joven, destacados en múltiples evaluaciones, desde su ejecución –durante la década pasada– hasta la actualidad no ha existido en Argentina un programa que contemple su nivel de cobertura, presupuesto y duración, destinado a la atención de la problemática laboral de los

¹⁶⁰ Se trata de los “Planes Sectoriales de Calificación y Promoción del Empleo” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

jóvenes. En esta línea, la puesta en marcha del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”¹⁶¹ abre nuevas expectativas y viene a cubrir un espacio vacante, con dispositivos múltiples, cuya efectividad deberá ser evaluada oportunamente.

1.2 Promoción de sectores que traccionan empleo juvenil y desarrollo de competencias tecnológicas

El sector de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TICs) es aquél en el que existe mayor grado de acuerdo sobre la aptitud de la juventud para sacar provecho de su ventaja competitiva a la hora de acceder al mundo laboral.¹⁶² Por otra parte, las competencias tecnológicas deben ser promovidas en la población joven, superando un enfoque equívoco del pasado reciente que colocó el énfasis sólo en las competencias básicas en detrimento de aquéllas. Incorporar a la población y fundamentalmente a los sectores juveniles a las TICs es hoy una “herramienta de ciudadanía”.

141

Aspectos positivos de diagnóstico

- Un factor destacable es la promoción de acciones de capacitación en el sector del software y servicios informáticos, en el marco del “Programa Sectorial de Formación Profesional” del MTEySS, que se desarrollan desde el año 2005 a la fecha. La implementación se realiza a través de sucesivos convenios firmados por una multiplicidad de actores públicos y privados, tales como: Ministerio de Educación; Secretarías de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía y Producción de la Nación; Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos; Cámara de Informática y Comunicaciones; Cámara Argentina de Industrias Electrónicas, Electromecánicas y Luminotécnicas; Cámara Argentina de Telecomunicaciones, Informática, Control

¹⁶¹ Componente del “Programa de Formación Continua” (MTEySS).

¹⁶² González, Luis. *Notas sobre proyectos de emprendimiento juvenil en América Latina y el Caribe*. En: OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, *Trabajo Decente y Juventud. América Latina - Documentos de base. Volumen I*. Lima: OIT. 2007. p. 171-202. (Trabajo decente y juventud).

Automático y Contenidos; Asociación Argentina de Dirigentes de Sistemas; Microsoft Argentina SA; Cluster Tecnológico Córdoba; Polo Tecnológico Rosario; Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios; Asociación Civil Polo IT Buenos Aires; Red de Universidades Nacionales con Carreras de Informática y Sociedad Argentina de Informática e Investigación Operativa.

Si bien algunos convenios tienen una cobertura más amplia, muchos de ellos se focalizan en población joven, algunos orientados a egresados de escuela media general o técnica y otros a jóvenes desocupados de bajos recursos.

Aspectos pendientes

142

- La iniciativa descripta, realizada en el marco de un foro sectorial, apunta a resolver problemas pendientes en el sector de las TICs. Estudios sobre el sector en Argentina ya referidos¹⁶³ revelan su escaso desarrollo, brecha que hoy debe ser afrontada con políticas promocionales activas. En el sector del software y la informática predominan los servicios más que el desarrollo de productos, déficit que se potencia por la falta de estrategias de calidad en la formación.
- Estudios sobre el impacto en materia de competitividad sectorial e inserción laboral de las acciones de capacitación sectorial promovidas, serían un requisito para reformular su diseño y orientarlo hacia el desarrollo de una política integral para la actividad.

¹⁶³ Novick, Marta, *op.cit.*

Visión del actor gubernamental: Hay sectores que específicamente apuntan a los jóvenes, es el caso del sector del software o el de la tecnología de la información y en ese sentido se resalta la creación de un foro llevado adelante desde la Secretaría de Empleo del MTEySS donde estamos participando junto con el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, con miras a analizar cuál es el mapa que el sector tiene, sus carencias, y las posibilidades de intervenir o incidir en la formación de los RRHH. Y ahí lo evidente es que se incorporan rápidamente aquellos que tienen una formación de base necesaria para poder comprender las herramientas informáticas; los jóvenes que más posicionados se encuentren en el sistema educativo son los que tienen más posibilidades de incorporarse. Me parece que tenemos que desarrollar políticas en donde la formación y la alfabetización digital estén presentes en las propuestas de formación de la misma manera que nos preocupamos por la finalización de los estudios formales de los jóvenes. Creo que en ese sentido en el programa de Jóvenes Más y Mejor Trabajo está previendo justamente el tema de la alfabetización digital como una competencia clave en este tema.

Visión de las organizaciones de y para jóvenes: se enfatizó la necesidad de relevar programas que contengan propuestas de capacitación en competencias tecnológicas y la de su mayor difusión entre los jóvenes. A su vez, se destacó la relación entre juventud y tecnología advirtiendo que cuando hablamos de jóvenes excluidos socialmente que no terminaron la educación media puede llegar a ser una dificultad, en este caso habría que pensar algunos programas más específicos teniendo en cuenta que, para éstos, podría tratarse de una primera experiencia en manejo de tecnologías.

Visión del actor empresarial: respecto del uso de las tecnologías el sector empleador necesita jóvenes capacitados tecnológicamente, las competencias tecnológicas tienen que mostrar un buen desempeño en el puesto de trabajo, la enseñanza teórica por sí misma no alcanza (...) las actividades son cada vez más complejas y también las competencias demandadas a los jóvenes, antes era 'no me anda el teléfono' y ahora 'no me anda el ADSL y quiero entrar a Internet', la forma de comunicación también ha cambiado (...) los jóvenes tienen ventajas para estas competencias porque tienen dinamismo, mayor capacidad de aprendizaje, porque todo se vincula con los sistemas y ellos están más familiarizados (...) hoy los requisitos para entrar en una empresa son básicamente secundario, conocimientos básicos de computación, Word y Excel seguro, y facilidad con los sistemas de información.

1.3 Desarrollo de servicios de empleo juvenil

El Informe Regional de la OIT recomienda modernizar y ampliar la cobertura de los servicios de intermediación laboral, a fin de reducir el desempleo juvenil derivado de problemas de escasez de información en el mercado de trabajo. Recomendamos además actuar con una lógica en dos niveles: la cobertura de información requerida por parte de la oferta juvenil y las exigencias de la demanda empresarial en relación a las competencias y credenciales laborales.

En esta dirección, es aconsejable promover servicios de empleo articulados con el entorno productivo local, al cual deben adaptarse las ofertas de formación, con capacidad para dar respuestas a los jóvenes con problemas de empleo y a aquellos que están excluidos del mercado de trabajo y del sistema educativo.

La decisión de instalación de una Red de Servicios de Empleo de base municipal debe ser complementada a través de la elaboración de diagnósticos locales de las condiciones sociales, educativas y ocupacionales de la población a atender y de la creación de observatorios locales del mercado de trabajo. Contar con esta información permitirá evaluar necesidades y arbitrar los medios para desarrollar los dispositivos que se requieran para darles respuesta.

La creación de Servicios de Empleo para Jóvenes deberá reunir ciertas condiciones de adaptabilidad, tanto en su diseño como en su implementación, a esta nueva población destinataria:

- **accesibilidad juvenil:** implica que la “ventanilla” debería lograr un acercamiento a los jóvenes¹⁶⁴ y una interacción amigable con ellos. La participación de organizaciones juveniles es una vía que suele dar buenos resultados en esta dirección. Por otro lado, las propias oficinas deberán estar dotadas de recursos humanos y técnicos apropiados para una atención personalizada. Para ello, se deberá realizar un esfuerzo de formación de recursos humanos, orientado a desarrollar competencias adecuadas a los nuevos perfiles de tutores, formadores, promotores requeridos por los nuevos servicios. La articulación de estos servicios con otros provenientes de las áreas sociales, de cultura, deportes, salud y otros puede resultar un mecanismo de atracción y permanencia de los jóvenes en este nuevo espacio institucional.
- **articulación con los mercados de trabajo locales:** los servicios deberán estar capacitados para disponer de información actualizada

¹⁶⁴ Las personas con problemas de empleo son quienes habitualmente demandan los servicios de las Oficinas de Empleo. En el caso de los jóvenes, el proceso debería ser inverso, la demanda debe ser estimulada.

sobre los mercados de trabajo locales y para interactuar con el entorno productivo, priorizando la relación con el tipo de empresas que sean potenciales demandantes de empleo de jóvenes.

- articulación con los servicios formativos y educativos locales: esta condición permitirá promover la pertinencia de la oferta formativa y orientar a los jóvenes en dirección a formaciones de calidad. Las nuevas figuras (tutores y otros) podrán servir a estos fines, acompañando a los jóvenes en sus trayectorias de formación e inserción laboral.
- variedad y cantidad de los dispositivos al servicio de la población joven: la implementación de una política integral de atención personalizada supone contar con una batería de recursos en cantidad y variedad suficientes para dar respuesta al mayor número de jóvenes posible y, al mismo tiempo, que cada joven cuente con un abanico de ofertas dentro del cual pueda elegir las que más se adapten a su proyecto laboral.

Aspectos positivos del diagnóstico

La puesta en marcha por parte del MTEySS de la Red de Servicios de Empleo, a la cual se han incorporado más de 200 Oficinas de Empleo Municipales, es una primera fase que constituye un factor favorable para la atención de las personas con problemas de empleo, incluidos los jóvenes. La creación de servicios de empleo para jóvenes es una decisión que permitirá complementar la etapa anterior con la incorporación de nuevos recursos.

Aspectos pendientes

Los jóvenes más vulnerables tienen, en el mejor de los casos, vínculos con organizaciones de la sociedad civil del territorio que habitan. En líneas generales no cuentan con un referente estatal que les brinde oportunidades en materia de empleo y formación, adaptadas a sus necesidades. Las Oficinas de Empleo Municipales, abocadas a la atención de la población desocupada en general, no cuentan aún con servicios especializados para la atención de la población joven.

Visión de las organizaciones de y para jóvenes: los participantes rescataron como positiva la existencia de una Red de Servicios de Empleo, a la vez que señalaron: *Falta gente capacitada para la atención de jóvenes en el nivel local, se debe fortalecer al municipio con la participación de las organizaciones sociales, a fin de encarar una orientación integral hacia estos jóvenes que son vulnerables y que circulan en organizaciones de la sociedad civil. Se debe crear una alianza entre las organizaciones sociales y esta red de oficinas de empleo y promover la participación para que las organizaciones expongan e intercambien sobre las experiencias que están trabajando; cuando hablamos de desarrollar los servicios de empleo juvenil la propuesta es articular todos estos sectores, nacional, local y organizaciones sociales. Hay una necesidad de reconocer que hay capital acumulado fuera del Estado, y valorizar a los tutores que ya existen, las personas que trabajan como voluntarios". Esto posibilitará integrar a "otros actores que están más formados, más entrenados y con mayor accesibilidad hacia los jóvenes que los propios estados municipales, y que deberán ser reconocidos incluso en la asignación de recursos. De hecho todos los que están trabajando como voluntarios, no solamente están trabajando como voluntarios porque son buenos y tienen una vocación social, sino porque nadie les está pagando un sueldo por el trabajo que están haciendo, su trabajo puede ser el de tutor, pero con remuneración.*

1.4 Fortalecimiento de los dispositivos de gestión de recursos humanos de las PyMEs

Con el objetivo de atender a una oferta muy segmentada, como la que presentan los jóvenes en el mercado de trabajo, se requiere operar sobre la demanda, a fin de que la misma se vuelva experta e integradora.

Desde las políticas públicas se deberán realizar esfuerzos de asistencia técnica y fortalecimiento de los dispositivos o criterios para la administración de recursos humanos por parte de las empresas, particularmente las PyMEs, para mejorar los procesos de selección e incorporación de jóvenes.

Aspectos positivos de diagnóstico

- En el sector gubernamental con incumbencia en la intermediación e inserción laboral (MTEySS), se ha tomado conciencia del problema y se prevé su atención en el marco del programa "Jóvenes con Más y Mejor Trabajo". Una de las estrategias de intervención

del Programa, de reciente puesta en marcha, es la de “orientación sobre la demanda local de empleo y calificación de las empresas”. Para ello se brindará asesoramiento a las empresas en las siguientes áreas: a) definición de perfiles ocupacionales apropiados para la formación de jóvenes; b) definición de la formación profesional y de las actividades que deberán realizar los jóvenes en el ejercicio de prácticas calificantes; c) definición de la función del tutor de la formación de jóvenes; d) definición del sistema de evaluación y certificación de las competencias laborales adquiridas por los jóvenes durante la práctica calificante y durante su formación profesional.

- En el marco del PREJAL-Argentina, se encuentran en desarrollo experiencias de orientación laboral para jóvenes de bajos recursos integradas en acciones de responsabilidad social empresarial.

147

Aspectos pendientes

- En general, el empresariado –sobre todo en el caso de las PyMEs– tiene pocas herramientas para encarar los procesos de incorporación de jóvenes y, salvo algunas excepciones, no ha desarrollado una expertise en este campo. El mecanismo utilizado una década atrás (demanda de secundaria completa y de competencias básicas) no parece haber encontrado un sistema de reemplazo. La falta de normalización se resuelve de un modo más arbitrario, sea elevando los estándares educativos como incorporando requisitos socio ambientales, de salud, atributos psico-sociales, etc.

1.5 Articulación de actores y políticas en los ámbitos regional y local

Las políticas de empleo –particularmente las destinadas a los jóvenes– asegurarán la participación de los actores en el diseño de iniciativas de desarrollo económico local. En este marco de cooperación territorial (gobiernos locales, empresas, sindicatos, escuelas y centros de FP, organizaciones de jóvenes) se promoverán políticas que intenten abarcar la complejidad de la desocupación juvenil y sus implicancias en

proyectos de vida de largo plazo, superando los tradicionales enfoques centrados exclusivamente en ofertas de capacitación laboral.

Las propuestas vinculadas a este eje de las recomendaciones consisten en:

- Aumentar el involucramiento de los actores gubernamentales subnacionales, provincias y municipios en el diseño e implementación de políticas de promoción del empleo, particularmente las destinadas a la población joven.
- Priorizar la temática del empleo juvenil en las políticas de desarrollo económico local, aspecto clave para el éxito de la nueva política de inclusión laboral de jóvenes.
- Integrar los desarrollos originados en instituciones académicas de investigación y áreas estatales, nacionales, provinciales o municipales, productoras de información, con el fin de disponer de insumos adecuados para la toma de decisiones a nivel de las localidades y mejorar los impactos de la ejecución de los programas.

Aspectos positivos de diagnóstico

- La existencia de un conjunto importante de iniciativas en el MTEySS que, apoyadas por el Programa de Apoyo a la Reactivación del Empleo en la Argentina (AREA – OIT), se orientan a la elaboración de planes de desarrollo económico local, con eje en el empleo, es un antecedente de valor privilegiado para encarar el desafío de ejecutar una política de inclusión laboral de jóvenes. Las mesas territoriales con integración multiactoral ya conformadas son un ámbito adecuado para el abordaje a nivel local de los aspectos estratégicos y operativos relacionados con la ejecución de esta política.
- Por otra parte, es relevante destacar el desarrollo metodológico del MTEySS que permite la identificación de Áreas Económicas Locales (AEL), definidas a partir de los vínculos generados y desarrollados entre los diversos actores sociales que interactúan en el territorio a lo largo del tiempo. El AEL refiere a porciones de territorio definidas por relaciones económicas cotidianas que unen

una ciudad nodo con sus áreas de influencia¹⁶⁵. Éste desarrollo debería permitir la consideración de espacios geográficos que constituyan unidades de intervención, que trasciendan los límites físicos de los municipios. Otros insumos para las políticas de desarrollo económico local (DEL) son los elaborados por CEPAL y por otras instituciones del ámbito académico (Universidades nacionales; Observatorio PyMEs de la sede argentina de la Universidad de Bologna).

Aspectos pendientes

- Los gobiernos municipales están asumiendo gradualmente un rol protagónico en materia de promoción del desarrollo económico local. Esta temática, junto a la preocupación por los niveles de empleo de la población, ha estado ausente de las agendas de los gobiernos locales hasta hace pocos años. En ese sentido, la escasa experiencia en el diseño y gestión de estas políticas constituye un déficit, que registra pocas excepciones.

149

Visión del actor gubernamental: *Respecto del escaso protagonismo de los gobiernos municipales en las políticas de desarrollo económico local, salvo excepciones, desde el Ministerio de Trabajo estamos trabajando en la instalación de condiciones y capacidades necesarias en los municipios en articulación con los gobiernos provinciales. Se trata de lograr que las institucionalidades locales se hagan cargo de las políticas de empleo, y dentro de éstas las orientadas a los jóvenes (...) se promueve la participación de los distintos actores locales, tanto públicos como privados, en el involucramiento de estas políticas, y después el territorio 'te marca' cuáles son las características específicas de los lugares y de qué manera hay que implementar esta política; tenemos un abordaje territorial que prioriza la demanda, las necesidades, (...) hay una fuerte necesidad de construcción de condiciones de calidad institucional en el nivel local, para hacerse cargo de las políticas de empleo y desde allí de ciertas políticas específicas, como las juveniles.*

¹⁶⁵ Mazorra, Ximena y Beccaria, Alejandra. Especialización productiva y empleo en Áreas económicas locales. En: Marta Novick y Héctor Palomino (coords.), *Estructura productiva y empleo. Un enfoque transversal*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2007.

1.6 Combate al trabajo no registrado

La inclusión de los jóvenes en los mecanismos de protección social implica un reto a las políticas públicas laborales y sociales. Como el informe regional de la OIT destaca, éste es un tema relativamente ausente en la agenda regional para el desarrollo. El mejor instrumento para garantizar la plena protección es el acceso a un trabajo decente y productivo, con pleno goce de derechos. Ello implica, entre otras cuestiones, fortalecer los dispositivos normativos, de control y fiscalización.

En el caso argentino, se recomienda que la política de combate al trabajo no registrado, llevada a cabo a través del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), ponga énfasis especial en las acciones vinculadas con la fiscalización de sectores que tradicionalmente utilizan formas precarizadas de empleo juvenil, como el rural y el servicio doméstico.

Aspectos positivos del diagnóstico

- Teniendo en cuenta la magnitud de la precariedad laboral juvenil (más del 60%), cabe destacar la puesta en marcha –a partir de marzo del año 2004– del PNRT en el marco del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITySS), con objetivos de control y fiscalización del cumplimiento de las normas del trabajo y la seguridad social (pago de aportes y contribuciones al Sistema Único de Seguridad Social) en todo el territorio nacional. Las inspecciones realizadas en el marco del PNRT confirman los diagnósticos sobre el empleo juvenil: las mayores tasas de no registro se encuentran en las poblaciones de trabajadores jóvenes y entre éstos los más afectados son los de menor nivel educativo (47.7% de los jóvenes inspeccionados no registrados tienen “primaria incompleta”; un 25.8% han finalizado estudios terciarios)¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Dirección Nacional de Fiscalización del Trabajo. Informe de Prensa. *Informe Plan Nacional de Regularización del Trabajo: Jóvenes y el trabajo no registrado*. [Buenos Aires]: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2006.

- Otro mecanismo que debe destacarse en esta dirección es la creación de la “Red de Empresas Jóvenes con Futuro”, impulsada por el MTEySS y un grupo de 23 empresas líderes (incluye algunas empresas que participan en PREJAL) que contiene objetivos vinculados a la promoción del trabajo decente para los jóvenes.

Aspectos pendientes

- Hay sectores de actividad que presentan niveles de precarización laboral juvenil de magnitud, es el caso, entre otros, de los jóvenes trabajadores rurales y de las trabajadoras del servicio doméstico.

Cuadro Síntesis. Recomendaciones, fortalezas y debilidades
1. Mejorar articulación con el mundo productivo

Recomendaciones	Aspectos positivos (fortalezas)	Aspectos pendientes (debilidades)
Aumentar la articulación de las políticas industriales, científico-tecnológicas, laborales, educativas y sociales y su descentralización. Promover competencias tecnológicas en los jóvenes, en el marco de una política sectorial. Desarrollar Servicios de empleo juvenil, accesibles y articulados con los mercados de trabajo locales y las ofertas formativas. Promover dispositivos de mejora en los procesos de incorporación de jóvenes en las empresas (particularmente PyMEs). Priorizar la temática del empleo juvenil en las políticas DEL y utilizar insumos académicos en las decisiones de políticas. Priorizar la fiscalización en sectores con mayor precariedad juvenil (rurales y servicio doméstico).	• Crecimiento con empleo. • Ámbitos de articulación de políticas sociales. • Programa Sectorial de formación en sector software y servicios informáticos. • Red de Servicios de Empleo (200 municipios con OEM). • Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” • Experiencias empresas PREJAL Argentina. • Iniciativas DEL (MTEySS – OIT-AREA). • Metodología de AEL- MTEySS, y otros (CEPAL, Universidades). • PNRT en el marco del SIDITySS, con cobertura juvenil. • Red de Empresas Jóvenes con Futuro.	• Alto desempleo y precariedad laboral juvenil. • Ausencia de política de Estado en la materia. • Escaso desarrollo sectorial. • Necesidad de evaluación de impacto de la capacitación sectorial. • Falta de servicios especializados para la atención de los jóvenes. • Escaso desarrollo de criterios para la selección de jóvenes en las PyMEs. • Escaso protagonismo de los gobiernos municipales en las políticas DEL, salvo excepciones. • Precariedad laboral juvenil alta, con mayores índices en el sector rural y servicio doméstico.

Aclaración siglas: MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; OEM: Oficinas de Empleo; PREJAL: Promoción del Empleo Juvenil en América Latina; AEL: Áreas Económicas Locales; DEL: Desarrollo Económico Local; CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe; PNRT: Plan Nacional de Regularización del Trabajo; SIDITySS: Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social.

2. Un marco regulatorio adecuado: combinando protección y promoción

2.1 Reformulación del sistema de pasantías educativas y laborales y de otros mecanismos de estímulo a la inserción laboral juvenil

En la revisión de la dinámica del mercado de trabajo juvenil se verifica una tasa de desempleo casi 3 veces mayor que la de la población económicamente activa. A la vez, se comprueba en los jóvenes una mayor incorporación al mercado de trabajo respecto de los adultos, consiguiendo empleo en el mismo plazo o incluso más rápido que aquellos. Sin embargo, la inserción laboral tiende a ser muy temprana e inestable, lo que interrumpe la etapa de formación y aumenta sus posibilidades de entrada al desempleo, de precariedad laboral o de desarrollo de una trayectoria errática que combina períodos de empleo y desempleo.

En este contexto, se requiere una profunda revisión del marco regulatorio vigente de ejecución de prácticas laborales en empresas, que es resultado de la superposición de normativas surgidas en contextos diferentes. Las iniciativas que resulten deberán orientarse a garantizar trayectorias de trabajo decente, lo cual supone atender los requerimientos de la oferta juvenil de mano de obra y generar incentivos a la demanda.

Se recomienda analizar los impactos de la aplicación de los contratos de aprendizaje y de las pasantías laborales y educativas, a la vez que relevar las mejores prácticas de la experiencia comparada, sobre todo en el marco regional.

El Informe Regional de la OIT aconseja –en el caso de contratos de formación o aprendizaje– que los mismos sean instrumentos calificantes y proveedores de experiencia en el trabajo, evitando su uso distorsivo para abaratar la mano de obra juvenil. En esta dirección, se recomienda evaluar y acreditar la formación recibida en las empresas, promoviendo estándares de calidad y normalización en las certificaciones.

Este tipo de regulaciones suele tomar de modo homogéneo al colectivo juvenil. Parece aconsejable que la reforma normativa contemple aquellos

grupos de jóvenes particularmente vulnerables en el mercado de trabajo por razones de género, situación socio-económica de sus hogares y nivel educativo alcanzado, que –como ya se señalara– son tres variables que definen fuertemente las características de la inserción laboral juvenil.

Los aspectos propuestos por PREJAL para introducir una reflexión en torno de la reforma comprenden, en primer término, la elaboración de un ordenamiento normativo que unifique la regulación de las pasantías educativas (en las cuales está involucrada la participación de una institución del sistema educativo) y de las laborales, a fin de compatibilizar los objetivos de aprendizaje en ambientes reales de trabajo y asegurar la correcta utilización de este instituto legal, reduciendo el riesgo de precarización del empleo. Otros aspectos que podrán ser considerados son: establecer limitaciones al período durante el cual pueden extenderse¹⁶⁷; fijar la dedicación diaria y prever los requisitos del plan formativo.

153

Asimismo, se requerirán condiciones de eficiencia y agilidad en la tramitación que transformen a estas pasantías en un instrumento atractivo para el sector empleador. Al mismo tiempo será necesario establecer un sistema de monitoreo y fiscalización que permita evaluar los resultados y sancionar las conductas de quienes no cumplen las disposiciones legales.

En el caso de los incentivos a la contratación de jóvenes (promoción del primer empleo) se deberán prever y desarrollar mecanismos que tornen más atractiva su contratación junto a otros requisitos que aseguren la protección social y la inserción en condiciones de formalidad laboral, articulando estas modalidades con programas más amplios de formación y de generación de empleo.

Aspectos positivos del Diagnóstico

- El uso creciente por parte de las instituciones educativas de este instrumento legal que les permite conectarse con el mundo de la producción y, al mismo tiempo, ofrecer oportunidades de práctica

¹⁶⁷ El proyecto de ley que se encuentra bajo tratamiento en el Congreso de la Nación prevé una duración máxima de un año.

laboral a los jóvenes estudiantes –que en muchos casos luego deviene en su primer empleo– es un antecedente favorable, que puede extenderse a condición de asegurar un seguimiento mayor de las experiencias.

- La difusión de los principios de la responsabilidad social empresarial (RSE) comienza a generar en la conciencia empresarial la convicción en torno de los beneficios sociales de contar con mayores niveles de calificación y experiencia entre los jóvenes, sobre todo los de menores recursos y niveles educativos. En ese contexto se extienden las experiencias de buenas prácticas de capacitación en ambientes de trabajo, de las cuales pueden citarse algunas desarrolladas en el marco de la Red de Empresas Jóvenes con Futuro y las que llevan a cabo las empresas participantes de PREJAL – Argentina.

154

Aspectos pendientes

- La subutilización del régimen de pasantías laborales, vinculada con la desconfianza que el sistema genera entre los empresarios, lleva a las firmas a buscar soluciones alternativas para realizar actividades de prácticas formativas para jóvenes en sus establecimientos.
- Los déficits de la regulación y la debilidad de los mecanismos de supervisión y control generan prácticas distorsivas con el consiguiente efecto de precarización de los jóvenes.

Visión del actor sindical: los sistemas de pasantías son ineficientes y llevan a los jóvenes a la precariedad. Las pasantías hoy no coinciden, no tienen relación con la función requerida, y no están operando como un factor de formación. Además por la vía del procedimiento de crisis se prolongó la duración inicial de hasta dos años y la llevó a cuatro, lo cual genera una distorsión muy importante de la herramienta.

Se acuerda sobre la necesidad de reformular la reglamentación sobre pasantías, pero con ciertas condiciones, que garanticen compatibilizar los tiempos para que el joven pueda estudiar, porque tiene una finalidad formativa, y a la vez que tengan cobertura social, vales de almuerzo

(continúa)

y otros beneficios como el resto de los trabajadores. Y que una vez concluida la pasantía se le extienda una certificación al trabajador, una certificación válida; allí se necesita introducir el diálogo tripartito, que sea avalada por el Estado, el sindicato, la empresa. Y que funcionen los mecanismos de control por parte del Estado y las instituciones educativas.

Visión del actor empresarial: coincidieron en la necesidad de actualizar la normativa sobre el sistema de pasantías laborales ya que consideraron que *toda la normativa de pasantías es una confusión*, puesto que en su estado actual *promueve esencialmente trabajos y formaciones precarias*. Por otra parte, se señala la necesidad de hacer una distinción: *las pasantías educativas deben existir como tales, muy limitadas dentro de una normativa; hoy, con todo este marco de la responsabilidad social, habría un marco para estas pasantías educativas, y habría que permitir que los colegios y las universidades sean tutores eficientes y responsabilizarlos de la tutoría, no sólo las empresas, el director del colegio es responsable de los chicos. Lo que nos falta es una herramienta que permita una inserción de los jóvenes en situación de aprendices, que se blanquee que vienen a trabajar y también que lo hacen en condiciones diferenciales porque están en aprendizaje. El sistema de pasantías laborales se utiliza poco, es confuso e ineficiente.*

2.2 Implementación de las pasantías laborales en un marco de negociación y diálogo social

Si bien hay consenso en torno de la legitimidad del espacio de la negociación colectiva para asegurar la práctica laboral de jóvenes en condiciones adecuadas, se debe garantizar un “piso” normativo que otorgue seguridad al joven y también al empleador. En el proceso de reforma será oportuno explorar la aplicación de un esquema articulado de reglas marco y cláusulas de habilitación por convenio colectivo, previendo la revisión de la categoría de “aprendizaje” con regulaciones específicas y compatibles con la normativa general del contrato de trabajo.

Aspectos positivos del diagnóstico

- Los representantes gubernamentales y sociales evidencian una toma de conciencia respecto de la necesidad de ordenar el régimen normativo de las pasantías laborales para jóvenes. Esta

es una condición que favorece la instalación del tema en ámbitos tripartitos, en los cuales se podrán definir los lineamientos marco para un régimen unificado.

- Un segundo factor positivo es la existencia de un instituto de diálogo social como el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, en el cual se pueden generar los consensos en materia de normativa de empleo juvenil.
- Por otra parte, la remisión al convenio colectivo para desarrollar mecanismos de aprendizaje compatibles con los procesos productivos se puede promover en un contexto de auge de la negociación colectiva, que presenta los registros más altos (en cuanto a la cantidad de convenios y cobertura de los mismos) desde la restauración de este instituto en el año 1988. La negociación adquirió una dinámica de renovación anual y se extiende a nuevos sectores y ramas de actividad¹⁶⁸.

Aspectos pendientes

- Está pendiente la inclusión de los regímenes de prácticas laborales para jóvenes en una mesa de diálogo tripartito, con objetivos de fijar lineamientos de ordenamiento normativo en la materia.
- La condición positiva de una dinámica de negociación colectiva sin precedentes en las dos últimas décadas posibilita prever una ampliación de los contenidos negociales (todavía muy centrados en la cuestión salarial), incorporando la habilitación por convenio de regulaciones específicas de las categorías de aprendizaje para jóvenes.

¹⁶⁸ Palomino, Héctor y Trajtenberg, David. *Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en Argentina*. Revista de Trabajo. Nueva Época. N° 3. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires, 2006. p.47

Cuadro Síntesis. Recomendaciones, fortalezas y debilidades
2. Marco regulatorio adecuado

Recomendaciones	Aspectos positivos (fortalezas)	Aspectos pendientes (debilidades)
Reformular el sistema de pasantías para garantizar los objetivos de aprendizaje, evitar la precarización y extender su uso por parte de los empresarios.	• Utilización creciente de las pasantías educativas. • Experiencias PREJAL y Red de Empresas Jóvenes con Futuro.	• Subutilización de las pasantías laborales. • Uso inadecuado.
Ampliar la regulación del sistema de pasantías al nivel de la negociación colectiva y del diálogo social.	• Gobierno y actores coinciden en la necesidad de ordenamiento • Existencia de ámbitos de DS: Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil. • Auge de la negociación colectiva	• Falta de instalación de la temática en el DS. • Escasa inclusión de materias extra salariales en la negociación colectiva.

Aclaración siglas: PREJAL: Promoción del Empleo Juvenil en América Latina; DS: Diálogo Social.

3. Educación y formación para el trabajo

3.1 Mejora en las condiciones de equidad, pertinencia y calidad de la escuela media

Como ha sucedido en la mayoría de los países de la región, Argentina ha incrementado la matrícula educativa en los niveles básico y medio. Respecto de la educación secundaria, su expansión es concomitante con políticas de ampliación de la escolaridad obligatoria. Sin embargo, subsisten importantes niveles de inequidad en el acceso y permanencia en el sistema educativo, diferenciales de calidad en su interior y quiebre de la tradicional linealidad en el pasaje del mundo educativo al trabajo.

En efecto, la devaluación de credenciales educativas¹⁶⁹ y la elevación de los estándares requeridos en el ingreso al trabajo decente y productivo,

¹⁶⁹ Abdala, Ernesto. *Jóvenes, educación y empleo en América Latina*. Toluca: UAEM. 2002. (Papeles de Población).

complejizan un panorama en el cual las respuestas brindadas a través del incremento de la cobertura resultan insuficientes. Se debe avanzar en la mejora de calidad de los servicios educativos, equidad en el acceso y construcción de trayectorias de alternancia, sobre todo para los jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad social.

Se recomienda que los programas dirigidos a la terminalidad de la educación media de poblaciones vulnerables (por sus condiciones de residencia, étnicas, de género y socio-culturales) se integren en una política educativa más amplia que incorpore el desarrollo de mecanismos de aseguramiento de calidad de los servicios.

La calidad también alude a un proceso innovador, que redunde en una sumatoria de educación general de calidad, más competencias amplias de empleabilidad con articulación y pasarelas entre educación, formación profesional y capacitación laboral.

Siendo Argentina un país de organización federal, se deberá promover la aplicación de la ley nacional a través de mecanismos como el Consejo Federal de Educación y la sanción de leyes provinciales “en cascada” que garanticen la concreción de los principios de calidad y equidad previstos. En este sentido, es auspicioso el incremento en el presupuesto educativo, el cual será provisto en un 40% por el Estado Nacional, mientras que el 60% restante deberán aportarlo las jurisdicciones.

Aspectos positivos de diagnóstico

- En este campo un factor relevante ha sido la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075, con una previsión de incremento progresivo de la inversión para el área de enseñanza, que pasó del 4% al 6% del Producto Bruto Interno (PBI)¹⁷⁰.
- Por otra parte, la Ley de Educación Nacional N° 26.206 otorga al Estado una responsabilidad principal e indelegable en la educación. Entre los puntos más destacados, se establece la obligatoriedad de la

¹⁷⁰ Ello implica un incremento de 25.000 millones de pesos en la inversión en educación, ciencia y tecnología, hasta el año 2010.

escuela media y se instituye una reforma pedagógica e institucional de la misma. Se propicia la vinculación del nivel secundario con el mundo del trabajo y la producción y se promueven objetivos de inclusión (personas con discapacidades; sectores excluidos) y no discriminación. Se incorpora además la formación docente, como factor clave para la mejora de la calidad educativa.

Aspectos pendientes

- Investigaciones sobre la temática verifican los déficits en el nivel de la escuela media en Argentina¹⁷¹. La mayor heterogeneidad en los tránsitos por la condición juvenil y las brechas de calidad existentes entre distintas instituciones educativas, significaron la conformación de una estructura de oportunidades ampliamente desigual en el mercado laboral entre aquellos que formalmente obtuvieron un certificado de valor análogo.

159

3.2 Articulación entre Educación y Trabajo para el sistema de formación continua

En Argentina coexisten –como en la mayoría de los países de la región¹⁷²– diversos subsistemas de formación profesional, producto de tradiciones y contextos diferentes. La instalación de un sistema nacional de formación continua y de aseguramiento de la calidad institucional, hoy objeto de las políticas de formación profesional, es una dirección necesaria para integrar a la población –y particularmente a los jóvenes– a trayectorias formativas de calidad y articuladas con el mundo productivo.

La creación de un marco institucional rector de educación y trabajo articulado con el contexto productivo es una materia pendiente. En este mismo sentido, es aconsejable realizar los diseños y reformulaciones

¹⁷¹ Miranda, Ana y Otero, Analía. *Diversidad y desigualdad en los tránsitos de los egresados de la escuela secundaria*. Revista Mexicana de Investigación Educativa. Vol. 10, N°. 25. p. 392-418. 2005.

¹⁷² Abdala, Ernesto. *Aportes desde PREJAL al documento sobre juventud y empleo de la Oficina Regional*. En: OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Documentos de base*, Volumen I. Lima: OIT. 2005. p. 17-46. (Trabajo decente y juventud).

normativas necesarias, tales como la instalación del organismo rector del sistema y su esquema de financiamiento, la reglamentación de la Ley de Educación Técnico Profesional y la reforma de los sistemas de pasantías.

Aspectos positivos del diagnóstico

- La Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058, que tiene entre sus objetivos regular y ordenar la formación profesional, establece la creación del Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción como ámbito de coordinación interministerial y con los actores sociales.
- El Proyecto de Instalación y Desarrollo de un Sistema de Formación Continua, de reciente puesta en marcha por el MTEySS, contempla la expansión de las acciones de certificación de competencias, a la vez que incluye entre sus componentes estrategias articuladas para la formación profesional y la certificación de estudios primarios y secundarios.
- La creciente conciencia entre los actores sociales respecto de la importancia de un sistema de certificación de competencias laborales y su reconocimiento respecto de la expertise que ha adquirido el Estado en este campo, con resultados que impactan en algunos sectores de actividad preocupados por actualizar sus calificaciones y mejorar las condiciones de competitividad de sus empresas, son antecedentes favorables.
- La existencia de diversos programas que involucran a los Ministerios de Educación y Trabajo encuentra pocos antecedentes en el pasado. Entre ellos se pueden mencionar el Proyecto Construir Futuro con Trabajo Decente, el Programa de Nivelación y Certificación de Estudios Primarios y Secundarios de Población Adulta y el Programa de Fortalecimiento de Instituciones de Formación Profesional. Estas iniciativas integran áreas gubernamentales de educación y trabajo en los niveles nacional o de las jurisdicciones.

Aspectos pendientes

- La diversidad de la calidad de la oferta de formación profesional y los déficits en la gestión de las instituciones han generado consenso en torno de la necesidad de generar un sistema de aseguramiento de calidad de las instituciones de formación profesional.

Visión del actor gubernamental: *Las necesidades de formación profesional en materia juvenil son esenciales. Un problema importante que tenemos en el territorio, es la certificación y qué valor se le da a esa certificación por parte del futuro contratante de ese mercado laboral. Nosotros tenemos un sinnúmero de experiencias muy concretas y muy buenas, en materia de capacitación laboral, lo que pasa es que después sale ese chico con un certificado que al momento de ingresarlo en un currículum no tiene ningún valor o no le da ningún plus extra en el momento de competir por el acceso real y concreto a un trabajo. En el caso de los estudios formales, obviamente que se necesitan títulos oficiales, y las actividades de formación laboral también tienen que tener un reconocimiento y para ello en el Programa de "Jóvenes con Más y Mejor Trabajo" estamos desarrollando una serie de dispositivos que nos aseguren la calidad de la formación, tanto a nivel institucional como a nivel del currículum formativo. Y con eso pensamos ir fortaleciendo un conjunto de instituciones, es algo que requiere políticas de Estado muy sostenidas.*

Hoy tenemos la suerte de tener un cuerpo normativo –varias leyes en educación– que brindan una serie de recursos interesantes para poder desarrollar la política educativa y sobre todo de inclusión social, para tratar de evitar justamente segmentación, la existencia de subsistemas de calidades heterogéneas (...) un espectro de más de 4000 instituciones en un ámbito que ha tenido muchísimos años de desinversión, en función de la ley una serie de inversiones importantes, obviamente uno de los rubros es la formación de formadores, es decir la formación docente.

Visión del actor empresarial: *sobre las dificultades de los jóvenes en el mercado de trabajo, plantearon que se originan en el ámbito de la educación: dificultades para la comprensión de textos, falta de preparación en conocimientos básicos de matemática, lo que hace que se les dificulte el pensamiento sistémico, son muy desordenados. Muchas veces, y no me refiero sólo a jóvenes secundarios, cuando recibís jóvenes terciarios o universitarios encontrás este tipo de dificultades y creo que allí hay un trabajo de base que debiera hacer el ámbito educativo. Cuando hablamos de calificaciones no nos referimos a que le enseñen cómo reparar un tornillo, sino que fallan mucho en las competencias básicas. En el ámbito de una empresa, más allá de realizar tu tarea, tenés relaciones interpersonales, tenés que saber expresar lo que querés hacer, y la verdad es que en esas cosas cada vez encontramos mayores dificultades en los jóvenes, en los cuales tenemos que invertir.*

Cuadro Síntesis. Recomendaciones, fortalezas y debilidades
3. Educación y Formación Profesional

Recomendaciones	Aspectos positivos (fortalezas)	Aspectos pendientes (debilidades)
Mejorar la calidad de la escuela media en condiciones de equidad y con trayectorias flexibles. Articular las áreas laboral y educativa para crear el Sistema de Formación Continua, su organismo rector y asegurar la calidad de las IFPs.	• Ley de Financiamiento educativo • Ley Nacional de Educación • Ley de Educación Técnico Profesional • Programa de formación continua (MTEySS) • Programas conjuntos Ministerio de Educación – MTEySS (uno de ellos promovido por OIT)	• La segmentación de la escuela media genera oportunidades desiguales en el mundo laboral. • Existencia de subsistemas de FP con calidades heterogéneas.

Aclaración siglas: MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; OIT: Organización Internacional del Trabajo; FP: Formación Profesional.

4. Formación y desarrollo empresarial

El tratamiento del potencial emprendedor juvenil y de sus políticas de estímulo y apoyo requiere en primer lugar un enfoque no genérico, que dé cuenta de las diferencias relativas a la naturaleza de los emprendimientos, de las características del crecimiento económico de los últimos años y de los mercados de trabajo nacionales y locales.

En relación al primer tópico, se deberán diferenciar los emprendedores que se inician en la actividad por opción (generalmente jóvenes de niveles socio-económico y educativo medios y altos y con disponibilidad de capital social) de aquellos que lo hacen por necesidad y subsistencia (generalmente procedentes de estratos de bajos ingresos).¹⁷³ Siendo los del primer grupo los que logran constituir las opciones empresariales más dinámicas y

¹⁷³ Tueros, Mario, op. cit.

sustentables, el dilema de las políticas públicas en este campo es doble: a) reducir las condiciones de necesidad y pobreza; b) promover la nivelación de oportunidades en las condiciones de éxito de los emprendimientos.

En relación al contexto macroeconómico y del mercado de trabajo, Argentina presenta una situación peculiar en cuanto a sus patrones de crecimiento y dinámica del empleo, ya referidos. Los mismos deberán ser tenidos en cuenta para evitar políticas masivas de orientación al autoempleo¹⁷⁴. En dirección al impulso de trayectorias de trabajo decente, el mercado de trabajo nacional ofrece la posibilidad de inserciones laborales en empresas, ámbitos clave de socialización laboral, incluso como paso previo hacia futuras opciones emprendedoras.

Lo expresado hasta aquí no implica desconocer que la Argentina requiere una política específica que integre y otorgue homogeneidad a los diferentes dispositivos de promoción empresarial juvenil, incluyendo las incubadoras de empresas. Los mismos deberán diseñarse en el marco de iniciativas de desarrollo económico local y aplicarse con mayor amplitud en entornos socio-productivos con alto desempleo e informalidad y baja tasa de empleo dependiente (zonas rurales; localidades urbanas o semi-urbanas del interior del país).

Por otra parte, se recomienda profundizar el aprendizaje de las competencias empresariales en el currículo educativo en el nivel de la escuela media, así como desarrollar y extender dispositivos que alienten al sector empresarial a transmitir sus saberes y experiencias a los nuevos emprendedores.

Aspectos positivos del diagnóstico

- En el caso del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo está presente el objetivo de desarrollar competencias técnicas y de gestión para el emprendedorismo y en el caso de aquellos jóvenes que opten por esa vía, promover su conexión con organismos con expertise en la temática.

¹⁷⁴ Ver estructura comparativa del empleo juvenil por tramos de edad en Argentina y Ecuador en: Tueros, Mario, *op.cit.*, p. 125.

- Un ejemplo que pareciera resultar exitoso es el que ofrece el Programa de Jóvenes Emprendedores Rurales, a través de los Centros de Desarrollo Emprendedor. Igual calificativo merece la iniciativa desarrollada por la Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires, de creación de “mentorías” que permiten a los jóvenes emprendedores recibir acompañamiento y tutoría de empresarios con mayor experiencia.
- La Ley de Educación Nacional promueve la formación cooperativa en la escuela.

Aspectos pendientes

- Fragmentación y superposiciones: de acuerdo al relevamiento de programas de empleo de jóvenes se detectan al menos nueve proyectos de nivel nacional que incluyen estrategias orientadas al trabajo independiente. Este conteo no incluye la multiplicidad de iniciativas fomentadas por municipios y ONGs destinadas al fomento del emprendedorismo juvenil.
- Falta de evaluación de impacto de las iniciativas: no se registran evaluaciones sobre el impacto de los programas. En general predomina una visión “pesimista” sobre sus condiciones de éxito, pero sin sustentarse en indicadores pertinentes.
- Excesiva “connotación social” de las estrategias y escaso involucramiento de los actores económicos. Tanto por los organismos involucrados (ONGs, ámbitos de política social) como por el enfoque de promoción social que conllevan, se verifican déficits en cuanto a la articulación con los actores económicos (empresariado, áreas de economía orientadas a la mediana y pequeña empresa; institutos de innovación tecnológica; cadenas productivas) y en relación a la promoción de servicios más afines con el desarrollo empresario: acceso a información de mercados, servicios financieros, tecnologías, etc. Formar emprendedores no es un tema de “voluntariado” sino de desarrollo de saberes ligados a la economía empresaria. Se requiere mucho aprendizaje técnico

y organizacional que no puede quedar librado a las aptitudes “naturales” del joven.

Visión del actor empresarial: los representantes del sector destacan las que, a su juicio, deberían ser prioridades para la intervención pública: *Las políticas fundamentales en la materia deberían ser primero el tema de tributación (...), después, cuando el emprendedor nace y produce si tiene un buen producto y demás, (...) el compre local (...) que haya un compromiso para que aunque sea el Estado o el municipio le compre al emprendedor, que no le compre a las grandes empresas que no les hace diferencia (...) y el tema de educación emprendedora en motivación. Enseñarle que tiene que manejar la incertidumbre, que tiene que aprender de los fracasos y que puede hacerlo. El círculo de confianza, brindarle el círculo de contactos y todo eso...* En ese sentido, aludiendo a una experiencia concreta, agregan lo más importante es la mentoría que, entre otras cosas, da contención. De eso depende, en parte, el éxito de estos jóvenes que se van formando. El mentor es una persona que no pertenece al grupo de jóvenes, es una persona adulta que tiene su empresa. En el grupo de jóvenes se da un intercambio entre pares, de igual a igual. Esa contención es importantísima y a esos grupos puede acceder cualquier persona que tenga un emprendimiento. Respecto del capital social requerido para el desarrollo del negocio destacan después hay una cuestión que tiene que ver con el propio desarrollo comercial del emprendimiento (...) yo me dedico a hacer sistemas o ropa y nos intercambiamos información sobre diversos temas, por ejemplo, sobre proveedores, esos datos se comparten en la Unión Industrial. Se generan puentes, relaciones adentro del grupo que para un emprendedor son importantísimas. Ser emprendedor es una etapa, un estado temporal, después tenés que pasar a ser un empresario o formar una cooperativa, pero durante esa etapa tenés un grupo de referencia y una persona (el mentor) que te transmite sus conocimientos (...) los empresarios que crecieron honestamente, que tienen deseos de ayudar, muchas veces pasan su ‘know how’ y la información que poseen, aún a emprendedores del mismo rubro, que pueden ser futuros competidores. Estos empresarios son apasionados por lo que hacen y esa pasión se transmite.

Visión del actor sindical: los representantes del sector rescataron el emprendedorismo cooperativo: *nosotros tenemos muchos jóvenes en empresas cooperativistas, muchos microemprendimientos cooperativos; su desarrollo depende de que se incorporen a la cadena productiva. Llama la atención la alta mortalidad de los microemprendimientos juveniles. Se describió una experiencia de promoción del emprendedorismo juvenil en la cual sobrevivieron sólo el 10% de las iniciativas. Esto se debe a que los planes de estímulo no son integrales, hay planes provinciales, nacionales y municipales, por ende cada microemprendimiento se somete a un tipo de programa que no tiene en general ningún tipo de vinculación con el resto de la economía local y tampoco con el resto de los planes. Se refiere una experiencia exitosa en Rosario, promovida por la Universidad local, que aporta el desarrollo de saberes de gestión: ayudan a hacer los balances mensuales, los costos netos y demás, digamos, sin ese acompañamiento en las cuestiones administrativas —que son las que terminan fallando con más frecuencia— hay un montón de planes sueltos que no tienen posibilidad de desarrollo.*

Cuadro Síntesis. Recomendaciones, fortalezas y debilidades
4. Formación y desarrollo empresarial

Recomendaciones	Aspectos positivos (fortalezas)	Aspectos pendientes (debilidades)
Integrar los diferentes dispositivos de emprendedorismo juvenil e incorporar el desarrollo de competencias empresariales en la escuela media	• Desarrollo de competencias empresariales en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. • Programa Jóvenes Emprendedores Rurales y experiencias impulsadas por sector empresario. • Formación cooperativa en la escuela	• Superposición de programas • Falta de evaluación de impacto • Exceso de connotación social y escasa articulación con actores económicos

5. Promoviendo la inclusión

Tal como lo destaca el Informe Regional de la OIT, los jóvenes que buscan empleo son conscientes de las exclusiones que sufren por género, procedencia geográfica, apariencia, origen étnico, edad. Estos factores impregnan la selección para puestos de trabajo y condicionan su progreso laboral. Los propios jóvenes reconocen los efectos de tales barreras en sus itinerarios de vida.

Las políticas de juventud deben ser políticas de Estado, universales e integrales, pero a la vez requieren la incorporación de medidas destinadas a superar las desventajas particulares que enfrentan los más excluidos. Los dispositivos son múltiples y están básicamente en las órbitas educativa y laboral.

El marco de políticas y servicios requeridos es amplio, sobre todo para algunos grupos con grandes restricciones atravesadas por cuestiones de género, nivel socio económico y educativo. Es el caso de los jóvenes que no estudian, no trabajan y no buscan empleo que, en su gran mayoría, se encuentran en situación de marginación social. También es el caso de las madres jóvenes, que muy extendidamente viven con sus padres y se dedican a cuidados domésticos. Por lo general no asisten a la escuela ni ingresan

al mercado laboral, o bien lo hacen en condiciones muy precarias. Para los primeros, en general se recomienda la concurrencia de dispositivos que los atraigan a través de eventos culturales, deportivos o recreativos. Para las segundas, puede ser útil la aplicación de medidas compensatorias (como servicios de cuidado infantil), destinadas a remover las barreras que dificultan los procesos de aprendizaje, de búsqueda e inserción en empleos¹⁷⁵.

Se considera necesario generar iniciativas para los jóvenes residentes en áreas rurales –incluidos los jóvenes de poblaciones indígenas–, que aprovechen la evolución del sector de la agroindustria a fin de generar oportunidades reales de progreso para los jóvenes y sus familias¹⁷⁶.

Aspectos positivos del diagnóstico

- En relación con una política de género se puede mencionar la iniciativa de Jerarquización de las Trabajadoras del Servicio Doméstico, que no sólo apunta a calificar a las mujeres del sector y a ampliar sus oportunidades de empleo, sino que también presupone una articulación de esfuerzos desde ámbitos estatales distintos (Administración Federal de Ingresos Públicos –AFIP–y MTEySS).
- La Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades –CTIO– es un espacio de interacción entre representantes gubernamentales, sindicales y empresariales, que funciona en la órbita del MTEySS, para fortalecer la concertación y el diálogo social sobre la igualdad de género en el mundo laboral. Las actividades de la CTIO junto con el Proyecto OIT “Políticas de Empleo para la igualdad de género y raza/etnia en los países de Mercosur y Chile” prevén promover la incorporación del enfoque de género, de manera transversal en el diseño y ejecución de las políticas de empleo.
- El constante incremento del presupuesto educativo y el objetivo de disminuir en un porcentaje significativo la cantidad de población

¹⁷⁵ Algunos programas han introducido incipientes mecanismos de este tipo como, por ejemplo, servicios de guardería, compensación por viáticos, etc.

¹⁷⁶ El Programa “Jóvenes Emprendedores Rurales” es un ejemplo válido de aprovechamiento de este potencial.

con escolaridad secundaria incompleta son aspectos destacables de la política educativa en procura de la inclusión social de los sectores más vulnerables.

Aspectos pendientes

- En el ámbito de las políticas para equiparar derechos y condiciones laborales de las trabajadoras, particularmente de las mujeres jóvenes, hay aún un largo camino por recorrer. En él, la revisión normativa del régimen de servicio doméstico es una tarea prioritaria, teniendo en cuenta que se trata de la principal ocupación para mujeres jóvenes de menores niveles de educación e ingresos.
- Es muy escaso el desarrollo de políticas públicas específicas destinadas a promover mejoras en el empleo de los jóvenes residentes en áreas rurales.

Visión del actor sindical: *Dentro de los grupos vulnerables entre los jóvenes, los que demandan atención prioritaria son aquéllos que no trabajan, no estudian ni buscan trabajo, provienen de hogares con pobreza o desocupación de los padres, son los que más fácilmente ingresan al 'mercado del delito' ya que no encuentran ventajas comparativas en otros ámbitos como la educación o el trabajo donde existen fuertes barreras. También hay que actuar sobre las mujeres jóvenes, sobre todo las menores embarazadas, y los jóvenes de zonas rurales, lugares que por lo general ofrecen pocas oportunidades y por lo tanto producen migraciones hacia las ciudades en un marco de gran precariedad. Refieren al trabajo como un factor clave de inclusión, expresando que el que accede al trabajo en términos formales, tiene un mayor grado de inclusión. El trabajo 'en negro' marca el límite hacia la vulnerabilidad absoluta.*

Visión de las organizaciones de y para jóvenes: *en relación a políticas compensatorias, Esa es una diferencia fuerte con lo que pasaba hace unos cuantos años con las políticas sociales, se necesitan más dispositivos y algún enfoque más integral. Hoy es una realidad que el 60% de los jóvenes que se acercan son mujeres con hijos o chicos ya padres de familia. Ahí hay una cosa nueva que hay que tener en cuenta cuando hacés esta política (...) Desde la generación del programa "Todos a Estudiar" que es un programa de inclusión educativa con los pibes cobrando becas para ir a la escuela, me parece que van en la dirección adecuada para combatir la exclusión social de los jóvenes.*

Cuadro Síntesis. Recomendaciones, fortalezas y debilidades
5. Promoviendo la inclusión

Recomendaciones	Aspectos positivos (fortalezas)	Aspectos pendientes (debilidades)
Encarar políticas universales con estrategias diferenciadas para los jóvenes más vulnerables (precarios que no estudian; los que no estudian ni trabajan) y eliminar barreras (edad, etnia, género, otras) de discriminación en el mercado de trabajo	• Programa Jerarquización de Trabajadoras del Servicio Doméstico • Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades (CTIO) y Proyecto de Igualdad de Género OIT • Incremento de presupuesto educativo y ampliación de cobertura de escolaridad media	• Alta concentración de mujeres jóvenes en el servicio doméstico, actividad de insuficiente regulación. • Falta de políticas de promoción de empleo de jóvenes rurales.

6. Un marco institucional efectivo

En el caso argentino, se recomienda encarar la promoción de una institucionalidad efectiva de modo gradual y en sintonía con la orientación de las nuevas políticas de empleo juvenil. Desde esa perspectiva, el ordenamiento institucional en el actual contexto nacional (común a la mayoría de los países de la región) debe considerar la existencia de varias reparticiones públicas que desarrollan iniciativas vinculadas a la problemática juvenil, en general, y a las de empleo de jóvenes, en particular.

6.1 Coordinación de programas de empleo juvenil

El primer requisito para el desarrollo de un marco institucional adecuado es la elaboración de una política integral de empleo juvenil, superadora de los abordajes vigentes expresados en una multiplicidad de programas y proyectos, con escasa articulación y frecuente superposición funcional.

Tal como se expone en el apartado de conclusiones del capítulo referido a las políticas y programas, existe un conjunto de ofertas con prestaciones variadas orientadas a la atención de la problemática del empleo y la empleabilidad juvenil, emanadas de diferentes reparticiones

públicas de nivel nacional: MTEySS, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Economía.

Para contribuir con el objetivo de integración de los programas de empleo juvenil se aconseja promover instancias de intercambio entre las áreas del Estado Nacional con competencia en la materia, que se podrían concretar a través de la creación de un Grupo Técnico de Coordinación, cuyo cometido sería el análisis de las ofertas de servicios existentes, la detección de duplicidades y vacíos y el establecimiento de posibles espacios de complementariedad y coordinación, tanto en el diseño como en la planificación e implementación de las acciones, en el nivel nacional y federal.

Aspectos positivos del diagnóstico

- Existiendo varias instancias de articulación interministerial de políticas y programas, como se refirió en otro apartado de este capítulo, se pueden aprovechar estas experiencias como antecedentes para la creación del Grupo Técnico de Coordinación de Programas de empleo juvenil.

Aspectos pendientes

- En simultáneo y en competencia, existe cierto número de programas de empleo para jóvenes que impiden la creación de las sinergias para el objetivo de coordinación de políticas, a lo cual se suma la discontinuidad de iniciativas.
- La escasa coordinación y programación de las intervenciones nacionales en el territorio produce, frecuentemente, duplicación de los recursos y esfuerzos destinados a finalidades similares y dificulta su uso oportuno y complementario por parte de los niveles de ejecución locales.

6.2 Institucionalidad rectora en materia de juventud y empleo

6.2.1 Mesa de Diálogo sobre empleo juvenil

En Argentina, el ámbito con competencia en materia de empleo es el MTEySS, quien tiene por tanto responsabilidad primaria en el diseño

y gestión de las políticas y programas de empleo juvenil, a través de la Secretaría de Empleo. Dicha Secretaría funciona como contraparte gubernamental principal del Proyecto PREJAL (en articulación con la DINAJU) y es a la vez el ámbito de diseño e implementación del Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”.

Teniendo en cuenta este esquema institucional, con el objetivo de profundizar la instalación del empleo juvenil en la agenda pública y en el marco del debate tripartito, PREJAL propone un trayecto posible dirigido al logro de un compromiso nacional en la materia.

En una primera instancia se podrá constituir una Mesa de Diálogo, en el ámbito del MTEySS, como las que ya existen para el tratamiento de temáticas de género, de erradicación del trabajo infantil o de regulación del trabajo rural. Con diferentes modalidades de integración, estas instancias tienen rasgos comunes: convocatoria estatal con articulación interministerial y coordinación a cargo del organismo con competencia en la materia; participación de organizaciones de empleadores y sindicatos; participación ampliada a organizaciones técnicas vinculadas, ONGs y organismos de cooperación técnica; descentralización en el nivel territorial; participación de organizaciones representativas de los colectivos beneficiarios.

Para su constitución se deberán establecer modalidades de participación de los actores productivos, de los organismos públicos competentes (DINAJU-Ministerio de Desarrollo Social; INET-Ministerio de Educación), así como de las organizaciones juveniles y las ONGs especializadas en este campo. El objetivo, en una primera etapa, será establecer las directrices que orienten una política de estado en materia de trabajo decente y productivo para los jóvenes. Asimismo, este ámbito podría constituirse en un espacio de información, consulta y monitoreo de políticas en la materia.

6.2.2 Integración de políticas de juventud

En la Argentina coexisten un conjunto de iniciativas y organismos estatales con competencia en materia de políticas sociales y laborales para la juventud. Por otra parte, existe en el ámbito del Ministerio de

Desarrollo Social, la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU), cuya misión es *diseñar, coordinar y ejecutar políticas sociales destinadas a jóvenes con el fin de mejorar su calidad de vida, facilitar la satisfacción de sus necesidades y el ejercicio de sus derechos políticos y sociales*¹⁷⁷.

Si bien la DINAJU cuenta con una amplia atribución de funciones, la superposición de competencias entre distintos organismos justifica una reflexión acerca de la institucionalidad vigente con el objetivo de integrar las políticas juveniles en estrategias nacionales de desarrollo. Como el Informe Regional de OIT destaca, no existe un modelo único en la materia. Algunos países optaron por la creación de un organismo rector, instalado por fuera de la órbita de los ministerios, con dependencia directa de la presidencia de la república, tal el caso de Brasil.

La eventual decisión de reformular la institucionalidad en materia de juventud en Argentina deberá ser resultado de un amplio consenso que incorpore la participación de los jóvenes en su diseño. La experiencia comparada y la opinión relevada de expertos y actores locales aconsejan la creación de un espacio de coordinación e integración de las intervenciones, función que en Argentina la normativa actual atribuye a la DINAJU, con el objetivo de establecer los lineamientos a nivel gubernamental de una política nacional en materia de juventud y coordinar las acciones públicas en este campo¹⁷⁸. En ese espacio se podría incorporar un capítulo específico destinado al tratamiento de las políticas relativas al empleo de los jóvenes.

Aspectos positivos del diagnóstico

- La existencia en el marco del MTEySS de instancias de articulación y concertación de políticas (Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades –CTIO–; Comisión Nacional para la Erradicación del

¹⁷⁷ Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Decreto N ° 551/06: Ministerio de Desarrollo Social. Apruébase la estructura organizativa de primer nivel operativo del citado Ministerio. Organigrama. Responsabilidad Primaria y Acciones y Dotación.

¹⁷⁸ Ver: Programa de Acción Mundial para los jóvenes de la ONU.

Trabajo Infantil –CONAETI–; Comisión de Trabajo Agrario; Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil) es un importante antecedente para la constitución de la Mesa de Diálogo sobre empleo juvenil.

- Los ámbitos de coordinación de políticas sociales ya mencionados, así como la propia DINAJU, entre cuyas atribuciones se encuentra la de desarrollar políticas articuladoras interministeriales, potenciando la utilización de los recursos del sector público, pueden ser aprovechados para la integración de las distintas políticas de juventud.

Aspectos pendientes

- A pesar del aumento del número de programas destinados a los jóvenes, producto de iniciativas de distintas reparticiones públicas, no se observa aún el diseño de una política de Estado, que conciba de manera integrada las distintas iniciativas en la materia.

Cuadro Síntesis. Recomendaciones, fortalezas y debilidades
6. Marco institucional efectivo

Recomendaciones	Aspectos positivos (fortalezas)	Aspectos pendientes (debilidades)
Promover un Grupo Técnico de Coordinación interministerial de programas de empleo juvenil. Crear una Mesa de Diálogo e integrar las distintas políticas de juventud.	• Antecedentes de articulación técnica interministerial. • MTEySS y sus instancias de Diálogo Social como antecedentes de la Mesa de Diálogo. • DINAJU, como organismo rector de juventud.	• Discontinuidad de políticas de empleo juvenil y superposición de intervenciones. • Escasa coordinación de las intervenciones nacionales en el territorio. • Ausencia de una política de Estado en materia de juventud.

Aclaración siglas: DINAJU: Dirección Nacional de Juventud; MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

7. La contribución de los actores sociales en un marco de diálogo social para el empleo juvenil

7.1 El diálogo social a nivel nacional

La OIT promueve el rol activo de las organizaciones de empleadores y trabajadores en la promoción de trayectorias juveniles hacia el trabajo decente y productivo. El tema está en la agenda de ambos actores sociales y es una de las áreas donde tienen grandes coincidencias.

Por su parte, PREJAL –respaldado en las directrices de OIT–, tiene entre sus objetivos promover la suscripción de compromisos nacionales sobre el trabajo decente para los jóvenes, comprometiendo al gobierno y a los actores sociales (cámaras empresarias, sindicatos y organizaciones de juventud) en la generación de una política de Estado en la materia.

En la Argentina, la propuesta se basa en la constitución de una Mesa de Diálogo en el ámbito del MTEySS, con las características reseñadas en el apartado anterior, que implica la constitución de un ámbito multiactoral, amplificando el tradicional tripartismo con la convocatoria a las organizaciones juveniles y a las ONGs especializadas en este campo.

Esta Mesa de Diálogo podrá tener, como primer cometido, la suscripción de un Acuerdo Nacional a favor del trabajo decente y productivo para los jóvenes. Para ello, PREJAL orienta sus esfuerzos en la elaboración de lineamientos que contribuyan a la generación de consenso en la materia.

Aspectos positivos del diagnóstico

- En el caso del sector empleador argentino, se destaca su involucramiento en diversas iniciativas de responsabilidad social empresaria orientadas a la inclusión de los jóvenes en el empleo.
- También se han relevado iniciativas sindicales comprometidas con la temática, a nivel de las propias confederaciones como también experiencias puntuales promovidas por diversos sindicatos. Deben destacarse, asimismo, los esfuerzos que en los últimos años se han venido desarrollando desde la CGT y la CTA en la creación de espacios de representación juvenil.

- En el caso del sector gubernamental se destacan los antecedentes de instancias de diálogo social en funcionamiento en la órbita socio-laboral.

Aspectos pendientes

- Por el lado del Estado, se registra un incipiente desarrollo del Consejo Federal de Juventudes que nuclea las áreas de Juventud de los gobiernos provinciales.
- También se evidencia falta de consolidación de la problemática del empleo juvenil en la agenda pública.

Visión del actor sindical: *Nosotros como CGT y como CTA estamos participando dentro del Ministerio de Trabajo en distintos ámbitos de diálogo, como la Comisión Tripartita de Género, el Consejo del Salario y la Comisión por la Erradicación del Trabajo Infantil. Vemos una ausencia de un espacio de diálogo en cuanto al tema de empleo juvenil (...) Por ejemplo, el Programa para jóvenes que se lanzó este año es una oportunidad para nuestra participación. Queremos participar en el proceso y el armado de este programa. Y ser canales para llegar a la base para trabajar con nuestras organizaciones en el territorio.*

7.2 La participación de las organizaciones juveniles

A fin de asegurar la participación de la juventud organizada en sus diversas expresiones y su interacción directa con la administración gubernamental (a través del organismo rector), se podrán promover encuentros de organizaciones juveniles, en el nivel nacional y territorial. Estos ámbitos deberán funcionar como espacios de consulta y participación en materia de diseño de políticas públicas para la juventud.

Aspectos positivos del diagnóstico

- Existe una multiplicidad de ONGs representativas de los jóvenes o dedicadas al trabajo con ellos.

Aspectos pendientes

- Se registra una carencia de espacios de integración de las organizaciones juveniles a nivel nacional e insuficiencia de los mecanismos estatales de promoción de la participación juvenil.
- Se verifican déficits en el abordaje de la problemática del empleo por parte de las organizaciones juveniles.

Visión de las organizaciones de y para jóvenes: *Nos parece pertinente la propuesta de creación de una mesa de diálogo propia del ámbito del Ministerio de Trabajo, que se encargue de empleo, así como se considera en otras comisiones del ministerio la voz de los sindicatos que en ésta en particular se considere la voz de las organizaciones juveniles. Pero pusieron un alerta: que no sea simplemente que a las organizaciones nos llamen para convalidar una propuesta, sino que se trate de un trabajo en forma conjunta para aprovechar los recursos de las organizaciones juveniles y aprovecharlas para aplicarlas en una política pública de juventud. Finalmente se insta a que se promueva este tipo de instancias de participación juvenil a nivel provincial y local, que no sea sólo una instancia nacional transversal.*

7.2.1 Promoción del empleo juvenil en el diálogo social del bloque Mercosur

Es necesario promover la instalación de la cuestión del trabajo decente para los jóvenes en la agenda del bloque sub-regional MERCOSUR. Los instrumentos para ello son los ámbitos tripartitos “tradicionales” como el Sub-Grupo 10 y la Comisión Socio-laboral. Por otra parte, se podrá impulsar el tema en el Grupo de Alto Nivel de Empleo (GANEMPLE) actualmente orientado a su cometido prioritario, el diseño de la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (EMCE). La cuestión del empleo de calidad para los jóvenes podrá ser incorporada de modo específico y transversal en las directrices que integran dicha Estrategia,

en coincidencia con sus principios orientadores que prevén el desarrollo de políticas específicas *que no traten de manera igual lo desigual y que estén orientadas a remover las barreras que estos colectivos enfrentan para acceder en condiciones de igualdad a empleos dignos*¹⁷⁹.

Otro dispositivo de gestión tripartita que podría incorporar un capítulo específico sobre el empleo juvenil es el Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR (OMTM), en el consonancia con sus objetivos de *producción, recolección, análisis y difusión de información sobre el mercado de trabajo regional*.

En este marco, la realización de la Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR, es una oportunidad para avanzar en el logro de la presente recomendación.

Aspectos positivos del diagnóstico

- Desarrollo de Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo en el marco del GANEMPLE.
- Funcionamiento del Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR (OMTM).

Aspectos pendientes

- Necesidad de mayor avance en el desarrollo de las directrices de la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo.

Visión del actor gubernamental: los representantes del sector consideraron plausible la introducción de la temática del empleo juvenil como una directriz en el ámbito de la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo, junto a las dos que ya han sido aprobadas, sobre el empleo en las pequeñas y medianas empresas y sobre el apoyo a la promoción del empleo en los sectores intensivos en mano de obra. *hubo una directriz sobre*
(continúa)

¹⁷⁹ Presentación de la Presidencia Pro Témpore de Argentina en la elevación de la EMCE ante el Grupo Mercado Común (GMC) en Córdoba, 2005.

empleo juvenil que fue consensuada en su momento y finalmente no fue incluida, yo creo que ahora estamos en condiciones de plantearlo.

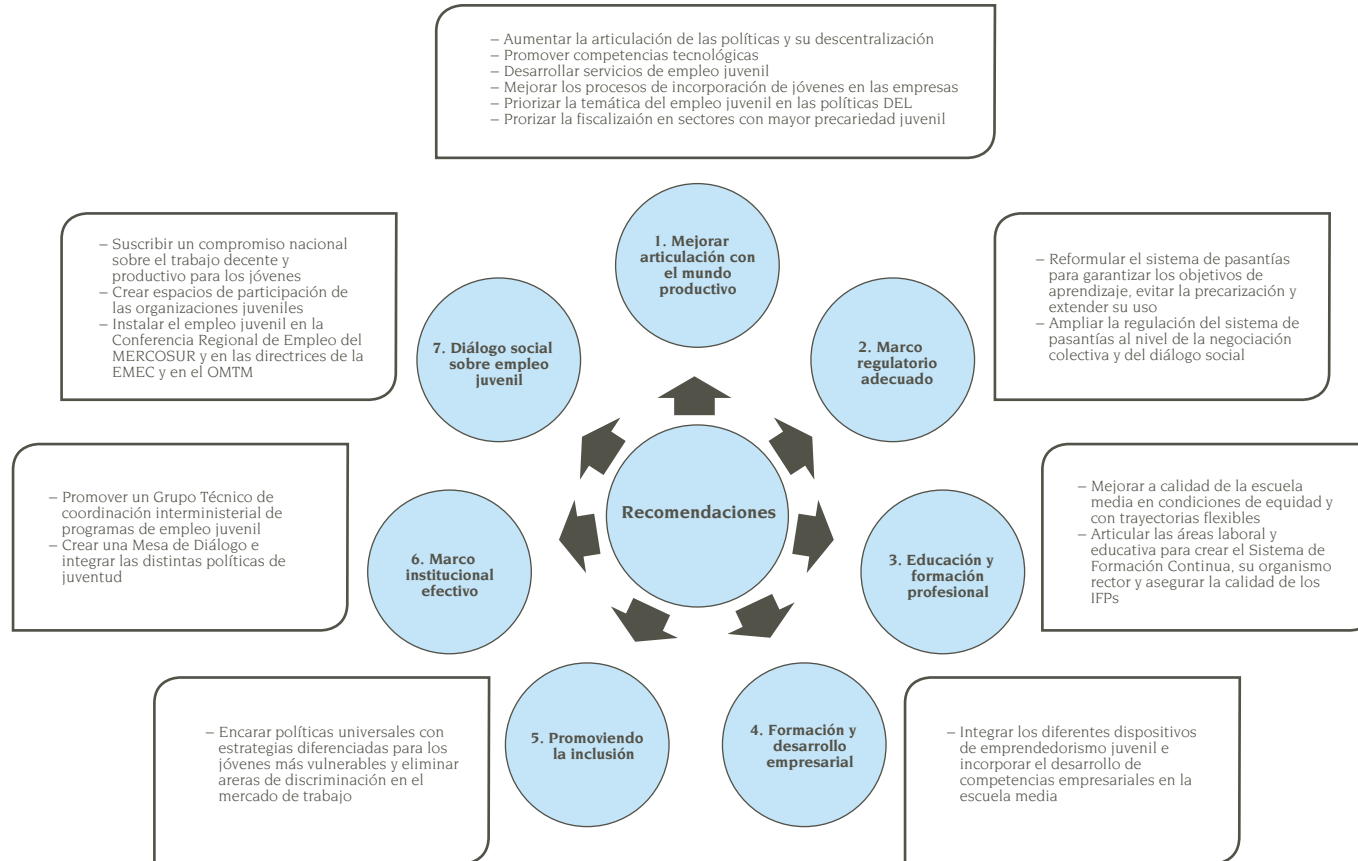
En el marco de este proceso que se viene dando a nivel regional, nuestra idea para la segunda Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR, es integrar estas cuestiones para avanzar en una estrategia regional de empleo y realimentar de alguna manera todo lo que vino haciendo en estos años. Y la idea nuestra es que allí haya distintas mesas o talleres de trabajo sobre algunos disparadores... Si bien no se espera un documento finalizado, porque se están dando los primeros pasos al respecto, podemos trabajar en los temas de equidad y empleo, incluyendo aspectos de género y de empleo juvenil.

Cuadro Síntesis. Recomendaciones, fortalezas y debilidades
7. Diálogo social sobre empleo juvenil

Recomendaciones	Aspectos positivos (fortalezas)	Aspectos pendientes (debilidades)
Suscribir un compromiso nacional sobre el trabajo decente y productivo para los jóvenes en el marco de la Mesa de Diálogo	• Desarrollo de experiencias de empleabilidad juvenil por parte del actor empresario (RSE) • Creciente representación juvenil en organizaciones sindicales (ámbitos de juventud CGT-CTA). • Ámbitos de DS en funcionamiento	• Incipiente desarrollo del Consejo Federal de Juventudes. • Falta de consolidación de la problemática del empleo juvenil en la agenda pública
Crear espacios de participación de las organizaciones juveniles	• Multiplicidad de ONGs representativas de los jóvenes o dedicadas al trabajo con ellos	• Falta de espacios de integración de las organizaciones juveniles a nivel nacional • Déficits en el abordaje de la problemática de empleo por parte de las org. juveniles
Instalar el empleo juvenil en la Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR y en las directrices de la EMCE y en el OMTM	• Conferencia Regional de Empleo del Mercosur • Grupo de Alto Nivel de Empleo (GANEMPLE) y Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (EMCE) • Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR (OMTM)	• Lento desarrollo de las Directrices de la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo

Aclaración siglas: DS: Diálogo Social; RSE: Responsabilidad Social Empresaria CGT: Confederación General del Trabajo; CTA: Central de los Trabajadores Argentinos; ONGs: Organizaciones No Gubernamentales; MERCOSUR: Mercado Común del Sur; FP: Formación Profesional.

Recomendaciones para la formulación de una política de empleo para jóvenes Síntesis



CONCLUSIONES: HACIA UN PLAN DE ACCIÓN SOBRE EMPLEO JUVENIL

A lo largo de las páginas precedentes, este informe *Propuestas para una política de trabajo decente y productivo para la juventud*. Argentina ha tratado de ofrecer a los mandantes de la OIT y a la sociedad argentina en general, un aporte sobre una temática de importancia decisiva para la construcción de los procesos de cohesión social y desarrollo del país. Un aporte que destaca la necesidad de considerar al empleo de la juventud, no tanto desde la óptica fragmentada de una pluralidad de programas de mayor o menor tamaño, de impacto más o menos intenso, sino a través de una visión integral que parta del consenso y del reconocimiento del Estado y de los actores sociales. En este mismo sentido, los resultados de los diálogos impulsados por PREJAL-OIT con las tres instancias (Gobierno, empleadores y sindicatos) y con los jóvenes han sido incorporados en el desarrollo del texto y en la parte relativa a las recomendaciones. La idea que justifica este complejo pero enriquecedor proceso ha sido la de que este documento pueda servir finalmente como un aporte e insumo para la acción, más que estrictamente para el estudio del ámbito temático descripto.

En este contexto de la acción necesaria para abordar el desafío de la creación de más y mejores empleos para los jóvenes, desde el proyecto PREJAL de la OIT se ha venido considerando en Argentina, y en otros países de la región donde el mismo ha desarrollado sus actividades, que para superar esa óptica fragmentada que se mencionó anteriormente, es importante avanzar hacia la definición de una auténtica Política de Empleo Decente y Productivo para la Juventud del país. A este ámbito van dirigidas las recomendaciones que se han sistematizado en la parte final del texto. En el caso argentino, esta Política, nacida del consenso y del acuerdo de los interlocutores sociales con el Gobierno, deberá integrarse en el marco dispuesto por el actual Programa de Trabajo Decente por País-Argentina 2008-2011 que impulsan los citados con el apoyo de la OIT y que tiene en el empleo para la juventud uno de sus aspectos

destacados, como una visión integral que dé sustento a la colaboración de los esfuerzos públicos, así como de empleadores y trabajadores en este campo.

De cara al futuro, más allá de las recomendaciones contenidas en este texto, un paso dentro de esta línea de acción, que el proyecto deja a la consideración de los decisores políticos y de los mismos actores sociales, es el de la definición de un Plan Nacional de Acción sobre Empleo Juvenil en Argentina, tal como recomienda la OIT y varias resoluciones de las Naciones Unidas que han servido de soporte a la acción de la Red de Empleo Juvenil¹⁸⁰. Esta es obviamente una decisión que depende de la voluntad política de las instancias públicas y en la que deberían participar, de llevarse a cabo, los actores sociales y los jóvenes, a través de sus organizaciones más representativas, en un proceso de consulta. Este instrumento supondría una formula operativa, desde la definición de la Política mencionada, destinada a articular y estructurar los esfuerzos e iniciativas que convergen en el mismo objetivo de favorecer el acceso de los jóvenes argentinos a un empleo decente y productivo.

¹⁸⁰ Como se describe en el Cuadro contenido en la Introducción de este Informe, la Red de Empleo Juvenil (o YEN por su acrónimo en inglés), es una iniciativa conjunta de la OIT, Secretaría General de Naciones Unidas y Banco Mundial creada en el año 2001 y cuyo mandato fue reforzado por dos Recomendaciones de la Asamblea General de NN.UU. (A/RES/57/165, de 2002 y A/RES/58/133 de 2004) que aluden ambas a la necesidad de impulsar Planes de Nacionales de Acción por país en el ámbito del empleo para los jóvenes.

BIBLIOGRAFÍA

ABDALA, Ernesto. *Jóvenes, educación y empleo en América Latina*. Toluca: UAEM. 2002. (Papeles de Población).
<http://www.iica.org.uy/redlat/mayo1.pdf>

ARGENTINA. Ministerio de Economía y Producción. *Lineamientos para el Desarrollo Productivo de la Argentina*. Mayo de 2007.

_____. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Trabajo. Dirección de Regulaciones del Trabajo. *Formación y Trabajo—Modalidades de Prácticas Formativas*. Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación, 2006.

_____. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Dirección Nacional de Fiscalización del Trabajo. Informe de Prensa. *Informe Plan Nacional de Regularización del Trabajo: Jóvenes y el trabajo no registrado*. [Buenos Aires]: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2006.

<http://www.trabajo.gov.ar/inspeccion/files/jovenesyeltrabajoennegro.doc>

_____. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Diagnóstico del desempleo juvenil. En: *Trayectorias, negociación colectiva e ingresos. Trabajo, ocupación y empleo*, Serie Estudios / 2, 2005.

http://www.trabajo.gov.ar/left/biblioteca/files/estadisticas/diagnostico_%20desempleo.pdf

_____. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. *Dinámica empresarial y creación de empleo*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2007.

_____. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, *¿Existe un núcleo duro del desempleo en la actual coyuntura laboral?* Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2007.

_____. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Encuesta de Indicadores Laborales: tres años de crecimiento del empleo privado

formal. En: *Salarios, empresas y empleo. Trabajo, ocupación y empleo 2003-2006*. Serie Estudios / 5, 2006.

_____. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, *La informalidad laboral bajo la lupa: Una realidad heterogénea*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2007.

http://www.trabajo.gov.ar/seminarios/2007/informalidad/files/Gacetilla_de_Prensa%20Informalidad.pdf

_____. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, *La situación del mercado de trabajo: Tres años de crecimiento*. Buenos Aires. 2007.

_____. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Situación Laboral del servicio doméstico en la Argentina. En: *Relaciones laborales, territorios y grupos particular de actividad Trabajo, Ocupación y Empleo*, Serie Estudios / 3, 2005.

<http://www.trabajo.gov.ar/left/biblioteca/files/estadisticas/06servicio%20doméstico.pdf>

BANCO MUNDIAL. Unidad de Gestión para el Desarrollo Sostenible. Latinoamérica y la Región del Caribe. *Argentina. Los jóvenes de hoy: un potencial desaprovechado*, 2007.

BERTRANOU, Fabio; PAZ, Jorge. *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*. Oficina Internacional del Trabajo en Argentina. Buenos Aires, 2007.

CACCIAMALI, María Cristina. *Mercado de trabajo juvenil: Argentina, Brasil y México*. Ginebra: OIT: Unidad de Análisis e Investigación para el Empleo. Departamento de Estrategias de Empleo. 2005. (Documentos de Estrategias de Empleo; 2/2005).

<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/esp2005-2.pdf>

CAFFERATA, Agustín; CHITARRONI, Horacio; CIMILLO, Elsa. *Perfil de los postulantes al Programa Incluir relevados en Avellaneda y San Fernando*. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales

(SIEMPRO), Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas Sociales (SISFAM) y Presidencia de la Nación, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Buenos Aires: 2005.

CORREA, María Eugenia y HERMIDA, Mariano (Instituto de Investigación Gino Germani). *Vivir del Plan. Estudio de caso de jóvenes beneficiarias del Plan Jefes y Jefas de Hogar del Barrio de Rafael Castillo de la Provincia de Buenos Aires: experiencias de vida en torno a planes sociales*. 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET) Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: 2004.

FRENKEL, Roberto. Una política económica enfocada en el empleo y el crecimiento. *Revista del Trabajo. Nueva época*. N° 1. Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, 2005.

JACINTO, Claudia. Ante la polarización de oportunidades laborales para los jóvenes en América Latina. Un análisis de algunas propuestas recientes en la formación para el trabajo. En: Jacinto, Claudia (coord.) *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, REDetis, Buenos Aires: REDetis (IIPE-IDES), MECyT, MTEySS, La Crujía, 2004.

MAZORRA, Ximena y BECCARIA, Alejandra. Especialización productiva y empleo en Áreas económicas locales. En: Marta Novick y Héctor Palomino (coords.), *Estructura productiva y empleo. Un enfoque transversal*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2007.

<http://www.trabajo.gov.ar/left/biblioteca/files/libros/Estructuraproductivayempleo.pdf>

MIRANDA, Ana. *La nueva condición joven: educación, desigualdad y empleo*. Buenos Aires: Fundación Octubre, 2007.

_____ y **OTERO, Amalia**. Diversidad y desigualdad en los tránsitos de los egresados de la escuela secundaria. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 10, N°. 25. 2005.

NOVICK, Marta. Editorial. *Revista del Trabajo. Nueva época*. N° 1. Buenos Aires, 2005.

_____ Transformaciones recientes en el mercado de trabajo argentino y nuevas demandas de formación. En: *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*. Buenos Aires: La Crujía, 2004. p. 73-83

_____ y **GALLART, Ma. Antonia (Coords)**. *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Montevideo: OIT-CINTERFOR. 1997. 394 p. (Herramientas para la Transformación/5)

OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Informe Trabajo Decente y Juventud. Argentina*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo, 2007. (Trabajo decente y juventud).

_____ Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Informe Trabajo Decente y Juventud. América Latina*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo, 2007. (Trabajo decente y juventud).

_____ *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil*. 1ª Edición. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2004.

<http://www.oit.org/public/english/employment/strat/download/getysp.pdf>

PALOMINO, Héctor y TRAJTENBERG, David. Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en Argentina. *Revista de Trabajo. Nueva Época*. N° 3. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2006.

ROCA, Emilia y otros: Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo. *La condición juvenil y de género en el Programa Jefes de Hogar*. 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET). Buenos Aires: 2004.

SCHKOLNIK, Mariana. *Caracterización de la inserción laboral de los jóvenes*. Santiago de Chile: CEPAL, febrero 2005. 65 p. (Series CEPAL: División de Desarrollo Social).

http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/20849/sps104_lcl2257.pdf

TUEROS, Mario. Potencial emprendedor juvenil en la región y sus políticas e instrumentos de promoción. En: *Trabajo Decente y Juventud*.

América Latina - Documentos de Base Volumen II. Lima: Oficina Internacional del Trabajo, 2007.

[http://white.oit.org.pe/tdj/docum_base/pdfs/td_juventud_docbase\[vol-2\].pdf](http://white.oit.org.pe/tdj/docum_base/pdfs/td_juventud_docbase[vol-2].pdf)

VEGA RUIZ, María Luz. *La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado.* Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2005.

WELLER, Jürgen. *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes.* Santiago de Chile: CEPAL, 2005. (Series CEPAL: Macroeconomía del Desarrollo.

<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/13974/lcl2029e.pdf>.

_____. Problemas de la inserción Laboral de la población juvenil en América Latina. En: *Papeles de Población*, N° 049 (2006). México: Universidad Nacional Autónoma de México: Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población.

189

Leyes

ARGENTINA. Honorable Congreso de la Nación. **Ley N° 20.744, Decreto N° 390/1976: Contrato de trabajo.** Título VIII – Del Trabajo de los Menores.

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25552/texact.htm>

_____. Poder Ejecutivo Nacional. **Decreto N° 606/95: Créase el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (I.N.E.T.)**

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/18669/norma.htm>

_____. Poder Ejecutivo Nacional. **Decreto N° 340/92: Apruébase el Sistema de Pasantías.**

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17219/norma.htm>

_____. Poder Ejecutivo Nacional. **Decreto N° 551/96: Ministerio De Desarrollo Social. Estructura Organizativa - Aprobación –**

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116150/norma.htm>

_____ Honorable Congreso de la Nación. **Ley N° 25.013: Reforma Laboral.** Artículo 2.

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/53159/norma.htm>

_____ Honorable Congreso de la Nación. **Ley N° 25.165: Sistema de Pasantías Educativas.**

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/53159/norma.htm>

_____ Honorable Congreso de la Nación. **Ley N° 26.058: Educación Técnico Profesional.** Artículos 15 y 16.

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109525/norma.htm>

_____ Honorable Congreso de la Nación. **Ley N° 24.013: Empleo.**
<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/412/norma.htm>

_____ Honorable Congreso de la Nación. **Ley N° 26.206: Educación Nacional.**

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm>

_____ Honorable Congreso de la Nación. **Ley N° 26.075: Financiamiento Educativo.**

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112976/norma.htm>

_____ Poder Ejecutivo Nacional. **Decreto N° 551/06: Ministerio de Desarrollo Social.** Apruébase la estructura organizativa de primer nivel operativo del citado Ministerio. Organigrama. Responsabilidad Primaria y Acciones y Dotación.

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116150/norma.htm>

_____. Poder Ejecutivo Nacional. **Decreto N° 628/2005: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.** Apruébase la estructura organizativa de primer nivel operativo del citado Ministerio. Organigrama, Responsabilidad Primaria y Acciones y Dotación.

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/107075/texact.htm>

Otras fuentes consultadas

ARGENTINA. Ministerio de Economía y Producción. Instituto Nacional de Estadística y Censos, (INDEC).

ARGENTINA. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales.

ONU. Asamblea General. Resolución A/RES/50/81. 13 de marzo de 1996. *Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes.*

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/771/46/PDF/N9677146.pdf?OpenElement>

SIGLAS

ADESO	Asociación para el Desarrollo Social	MERCOSUR	Mercado Común del Sur
AEA	Asociación Empresaria Argentina	MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	NNUU	Naciones Unidas
AEL	Áreas Económicas Locales	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos	OEM	Oficinas de Empleo
AREA	Apoyo para la Reactivación del Empleo en Argentina	OIT	Organización Internacional del Trabajo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	OMTM	Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales	ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	ONU	Organización de Naciones Unidas
CGT	Confederación General del Trabajo de la República Argentina	OTC	Oficina Técnica de Cooperación
COIL	Centro de Orientación e Inserción Laboral	PBI	Producto Bruto Interno
CONAETI	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil	PEA	Población Económicamente Activa
CTA	Central de Trabajadores de la Argentina	PIR	Proyectos Institucionales de Retención
CTIO	Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades	PlyJHD	Programa Jefas y Jefes de hogar Desocupados
DEL	Desarrollo Económico Local	PNRT	Plan Nacional de Regularización del Trabajo
DGEyEL	Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales	PREJAL	Promoción del Empleo Juvenil en América Latina
DINAJU	Dirección Nacional de Juventud	PROEM	Fundación Proyecto Emprender
DS	Diálogo social	PyMEs	Pequeñas y Medianas Empresas
EMCE	Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo	REJ	Red de Empleo de los Jóvenes
EPH	Encuesta Permanente de Hogares	RRHH	Recursos Humanos
FAA	Federación Agraria Argentina	RSE	Responsabilidad Social Empresaria
FEIE	Fondo Escolar para la Inclusión Educativa	SIDITySS	Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social
FP	Formación Profesional	SMATA	Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor
Fundación SES	Fundación Sustentabilidad, Educación, Solidaridad	SSPTyEL	Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales
GANEMPLE	Grupo de Alto Nivel de Empleo	TICs	Tecnologías de Información y Comunicación
GMC	Grupo Mercado Común	UATRE	Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores
HIJOS	Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio	UIA	Unión Industrial Argentina
IFPs	Instituciones de Formación Profesional	UI-PBA	Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos		
INET	Instituto Nacional de Educación Tecnológica		
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria		
IPCF	Ingreso Per Cápita Familiar		