
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Abril 2023

Políticas públicas de Empleo Joven ante la
precarización laboral. El caso del Programa
TeSumo en Municipios de Gran Mendoza.
2021-2022.

Ignacio Néstor Contreras Gómez
DIRECTOR: DR. MARTÍN FERREYRA

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	2
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I: POLÍTICAS PÚBLICAS	7
EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	11
AGENDA PÚBLICA.....	11
POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO	13
POLITICAS ACTIVAS Y POLITICAS PASIVAS DE EMPLEO	15
CAPÍTULO II: ELEMENTOS SIGNIFICATIVOS DE LA JUVENTUD. LA CONSTRUCCION DE LAS ETAPAS DE LA VIDA.....	17
LA CATEGORIZACIÓN DE LA JUVENTUD Y SU CONCEPTUALIZACIÓN	19
LOS JOVENES DURANTE LOS ULTIMOS 40 AÑOS EN ARGENTINA	23
SITUACIÓN EN GRAN MENDOZA	35
CAPÍTULO III: POLÍTICAS DE EMPLEO PARA LA MEJORA DE LA SITUACION LABORAL JUVENIL, A PARTIR DEL CASO DEL PROGRAMA TESUMO EJECUTADO EN LOS MUNICIPIOS DE GRAN MENDOZA.....	40
EVOLUCION DE LAS POLITICAS PÚBLICAS DE EMPLEO JOVEN EN ARGENTINA.....	40
EL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL FRENTE AL EMPLEO JOVEN.....	42
LA SECRETARIA DE EMPLEO.....	45
RED DE SERVICIOS DE EMPLEO	48
EL PROGRAMA TESUMO: EL ABORDAJE DE UNA NUEVA POBLACIÓN OBJETIVO	49
INSERCIÓN LABORAL EN EL MARCO DEL PROGRAMA TESUMO: LA ARTICULACION ENTRE DIFERENTES ORGANISMOS DEL ESTADO NACIONAL	50
PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.....	54
CONCLUSIONES.....	59
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	62

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a todas las personas que han contribuido de alguna manera en la realización de esta tesis.

En primer lugar, quiero agradecer a mi director de tesis, Martín, por su inestimable ayuda y orientación a lo largo de todo el proceso. Sus conocimientos, experiencia y dedicación han sido esenciales para la realización de este trabajo.

También quiero agradecer a Albina y Julieta, por sus valiosos consejos y sugerencias.

Quiero expresar mi agradecimiento a mis compañeros de clase y amigos por su apoyo y ánimo durante todo este tiempo, así como a mi familia, especialmente a Marina, por su amor, paciencia y comprensión. También a mis compañeros de trabajo, sin ellos, este trabajo no hubiera sido posible.

Finalmente, quisiera agradecer a todos mis compañeros de militancia, que siempre me alentaron a perseguir este objetivo.

¡Muchas gracias a todos!

INTRODUCCIÓN

Como punto inicial de este trabajo podemos comenzar haciendo una breve reflexión: es imposible entender y pensar el mundo del trabajo en la actualidad sin contemplar algunos grandes cambios que se suscitaron en el mismo. Puntualmente nos referimos a lo acontecido a escala global a fines de la década del 60 y que tuvo su punto más álgido en la crisis del petróleo en 1973.

A partir de la década del 70, se produjeron importantes cambios en el mundo del trabajo y en el modelo de bienestar en muchos países. Uno de los cambios más significativos fue la transición de una economía industrial a una economía de servicios, lo que llevó a un aumento en el sector de servicios y una disminución en la importancia del sector industrial. Además, el aumento de la competencia global y la creciente liberalización del comercio y la inversión llevaron a una mayor presión sobre los trabajadores y las empresas.

La crisis del modelo de bienestar también tuvo un gran impacto en el mundo del trabajo. En muchos países, el modelo de bienestar se basaba en el compromiso entre los sindicatos y los empleadores, lo que llevó a altos niveles de protección social y empleo seguro. Sin embargo, a medida que los países enfrentaron dificultades económicas y fiscales, muchos comenzaron a implementar políticas de austeridad y a reducir la protección social. Esto tuvo un impacto negativo en el empleo y la seguridad laboral, lo

que llevó a una mayor inseguridad laboral y un aumento del trabajo precario y mal remunerado.

Otro cambio significativo en el mundo del trabajo fue el aumento de la automatización y la digitalización, lo que llevó a una disminución en la demanda de ciertos trabajos y habilidades y un aumento en la demanda de habilidades técnicas y digitales. Además, la globalización también llevó a una mayor movilidad de los trabajadores y un aumento en la competencia por los trabajos, lo que llevó a una mayor presión sobre los trabajadores para mejorar sus habilidades y aumentar su productividad.

En resumen, a partir de la década del 70, se produjeron importantes cambios en el mundo del trabajo y en el modelo de bienestar en muchos países. La transición a una economía de servicios, la crisis del modelo de bienestar, el aumento de la competencia global y la digitalización son algunos de los factores que han transformado el mundo del trabajo y han tenido un impacto significativo en los trabajadores y las empresas.

En línea con lo anterior, podemos afirmar que la situación particular de la juventud en relación al empleo ha cobrado real importancia en los últimos tiempos, afectando especialmente a los sectores con menores oportunidades. Es una temática que tanto los académicos como los gobiernos han priorizado en sus agendas de investigación y de gestión, respectivamente, debido a las altas tasas de desempleo y de precarización laboral que se han venido registrando a nivel mundial.

Posicionándonos en un pasado mucho más reciente, desde la finalización del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio en el marco de la pandemia de COVID-19 el gobierno nacional planteó como parte central de su agenda la recuperación de los niveles de empleo, que habían descendido de manera sostenida y considerable, es por ello que creó el Programa TeSumo, enfocado en el desempleo de jóvenes de 18 a 24 años con

estudios secundarios finalizados. En este sentido es importante referirnos a que los jóvenes fueron uno de los grupos más castigados por los efectos de la pandemia.

Este trabajo se fundamenta, en gran medida, en la inquietud de conocer y comprender como opera el mercado de trabajo en las juventudes y de que forma el Estado puede promover su inserción en puestos de trabajo registrados a partir de políticas focalizadas en Gran Mendoza, particularmente durante el año 2022.

En el primer capítulo nos preguntamos sobre la naturaleza de las políticas públicas y sobre las características de las Políticas de Empleo. De manera que explicamos y desarrollamos conceptos clave para el impulso de esta investigación. Caracterizaremos a las políticas públicas en general y a las políticas públicas de empleo en particular en Argentina en las últimas décadas. Para ello nos valdremos del análisis de la bibliografía existente.

Para esto nos serviremos de investigaciones de otros autores que han estudiado el tema de las políticas públicas de Empleo y en particular de Empleo Joven. Estas definiciones son importantes porque nos colocan en un punto de partida común y compartido respecto a las ideas trabajadas.

Complementando lo anterior, se agrega que, en el segundo capítulo intentamos acercarnos a la problemática del empleo en la juventud y analizaremos qué Políticas Públicas de Empleo abordan a este sector de la sociedad. Esto lo hacemos respondiendo al objetivo de identificar las particularidades y antecedentes de la problemática del empleo joven en la Argentina. Para esto investigamos diferentes aspectos en relación con la situación laboral de las personas en distintas etapas de la vida y las diferencias de acuerdo a los géneros. Haciendo hincapié en el empleo como problemática fundamental en la vida de las personas.

Además, realizamos un breve recorrido histórico de las últimas décadas por la situación laboral a nivel nacional para caracterizar la situación de los jóvenes durante los distintos gobiernos nacionales. Asimismo, nos preguntamos cómo se dan estas relaciones entre empleo y juventud y género en Argentina y en Mendoza.

En el tercer capítulo ahondamos en el análisis de una Política Pública de Empleo en particular que es la Prestación de Inserción Laboral en el marco del programa Tesumo, implementado por el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, particularmente durante 2022 en Gran Mendoza. Allí analizamos la contribución para la mejora de la situación laboral juvenil, a partir del caso particular de esta política pública en parte del territorio de la provincia de Mendoza. Por este motivo realizamos un análisis estadístico sobre el impacto de esta Política Pública de Empleo durante el año 2022 en el Gran Mendoza.

En este estudio utilizamos el análisis estadístico como estrategia metodológica. La misma nos brindó datos acerca de la caracterización de las juventudes en relación al trabajo en distintas políticas públicas. Es decir que utilizamos datos de fuentes secundarias. Los mismos fueron extraídos del software de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Los datos analizados corresponden a todo el año 2022, específicamente del área de Gran Mendoza.

CAPÍTULO I: POLÍTICAS PÚBLICAS

Nos aproximaremos a algunas definiciones para comprender qué es una política pública, qué las caracteriza y qué relaciones existen entre ellas, el Estado y la Sociedad.

Para Tamayo Sáez (1992) las políticas públicas son conjuntos interrelacionados de objetivos, decisiones, desarrolladas por el gobierno o a sus instancias, con la finalidad de dar respuesta a un determinado problema público interpretado como prioritario o que su resolución pertenece a las obligaciones atribuidas al gobierno.

Es relevante la complejidad que plantea el autor, al considerar que intervienen objetivos, decisiones y acciones y que a su vez pueden desarrollarse por el propio gobierno o a sus instancias. Significa también, que el gobierno es responsable de las políticas públicas, ya que cuenta con las herramientas de imponerlas legalmente, pero también que no necesariamente debe implementarlas de forma directa. Pueden realizarse, por ejemplo, mediante empresas (recolección de residuos domiciliarios, provisión de gas, etc.), por organizaciones no gubernamentales o asociaciones mixtas.

Otra definición, muy extendida, en parte por lo clara y sencilla que resulta, es la del autor García Delgado (2007), quien afirma que las políticas públicas son la forma

mediante la cual el Estado responde a las demandas y problemas que la sociedad le presenta. En esta perspectiva podemos ver a las políticas públicas como productos.

Estos productos pueden ser:

- Bienes tangibles: como medicamentos genéricos que se producen en laboratorios municipales, documentos de identidad, rutas o caminos.
- Bienes y servicios intangibles: educación, seguridad, etc.
- Regulaciones, normas y controles: permiten el funcionamiento de mercados y de la sociedad, como por ejemplo los del Servicio Nacional de Seguridad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) o las inspecciones municipales a las empresas.

Sin embargo, como también advierte el autor, esta perspectiva si bien es de un enorme valor porque permite de alguna manera hacer un recorte que facilita caracterizar con cierta exactitud un tema complejo, como lo son las políticas públicas, deja de lado el proceso de elaboración de las mismas, que es una parte importante. Esto ocurre, en este enfoque, porque se pone el énfasis en el resultado y se analiza a las políticas públicas como producto.

Resulta pertinente entonces, agregando a lo expuesto por García Delgado el aporte realizado por el Joan Subirats (1989), quien toma en cuenta de manera específica el proceso complejo y no necesariamente lineal de toma de decisiones. Es muy interesante destacar que para este autor el proceso de elaboración de políticas públicas siempre conlleva la toma de decisiones e interacciones entre distintos individuos, grupos e instituciones, por lo que resulta necesario estudiar sus conductas.

Esta perspectiva acentúa su mirada en el proceso de toma de decisiones, ya que para ella toda política pública implica una decisión o una serie de decisiones. Sin

embargo, también existe la posibilidad que la decisión sea “no hacer nada”. Para Subirats este tipo de no decisión es muy importante en la formación de “agendas públicas”, concepto que abordaremos con mayor profundidad más adelante.

Para Oszlak y O’Donnell (1981) las políticas públicas son acciones y omisiones que definen una manera de intervenir del Estado en relación con una cuestión que suscita interés en actores de la sociedad civil. Siempre son responsabilidad del Estado, que las operativiza a través del gobierno y la administración Pública.

Es importante considerar que cuentan con un factor coercitivo, debido a que, en última instancia, están sustentadas en el monopolio de la fuerza que detenta el propio Estado.

Sepamos también que, si bien las políticas públicas son dirigidas a la Sociedad, es habitual que su destino sea un sector social: los adultos mayores, los jóvenes, los Trabajadores, etc. De igual manera puede destinarse también a una porción del territorio que compone al Estado, donde ocurre un problema específico que el Estado debe resolver o una necesidad a responder.

Es importante destacar, de acuerdo con lo expuesto por Aguilar Villanueva (1993), que los Estados Nacionales en general y el argentino en particular han cambiado en la cantidad y variedad de funciones que absorbieron. Igualmente, el Estado y el Gobierno no son los únicos actores involucrados en las políticas públicas. Es significativo considerar que influyen en las políticas públicas las siguientes dimensiones, entre otras:

- Interlocución entre Gobierno y Sociedad en la identificación de los problemas públicos y las acciones públicas de abordaje.
- Producto de una arena en la que se producen situaciones de interlocución plural, competitiva.

- Producto de “Redes de políticas”, “Emprendedores políticos” y/o “Emprendedores cívicos”

El Estado es, entonces, el principal responsable en el diseño y gestión de las políticas públicas, pero, de ninguna manera el único actor involucrado en este proceso.

En relación al Estado y las políticas públicas, Oszlak y O'Donnell (1981) afirman que las políticas en su accionar nos permiten caracterizar al Estado y sus actores (clases, fracciones, organizaciones, individuos). Bajo este enfoque el campo de acción es claramente dinámico y cambiante.

Meny y Thoenig (1992) afirman que el Estado se define y redefine permanentemente a partir de sus políticas públicas, por lo que en ellas hay información sensible de las relaciones sociales, económicas y de poder que se dan en una sociedad específica en un momento determinado.

Como complemento de lo anterior es relevante incluir el concepto de interés en la formulación y ejecución de todas las políticas públicas. En general, podemos entenderlo como cualquier valor, deseo o necesidad que motive la acción individual o grupal en una determinada situación.

Según Corzo (2022), uno de los autores más importantes en el estudio del interés en las políticas públicas es Harold Lasswell, quien argumentó que el proceso de toma de decisiones políticas se basa en el análisis de los intereses de los actores involucrados. Siguiendo con lo anterior, los intereses pueden ser económicos, políticos o sociales, y es necesario identificarlos y evaluarlos para entender cómo se pueden influir en las políticas públicas.

En línea con lo anterior podemos afirmar que el concepto de interés es fundamental en el estudio de las políticas públicas y se refiere a las motivaciones,

objetivos y preferencias de los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones. Este enfoque nos proporciona una base para el análisis y la evaluación de los intereses en las políticas públicas.

EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Es un proceso sumamente complejo, y lejano de conformar una serie de actividades lineales y concatenadas. Se trata, más bien, de un proceso en el que las etapas no siempre responden a un orden lógico y establecido, sino a una trama complicada donde intervienen actores sociales, económicos, políticos y estatales. Igualmente vale, al menos desde un punto de vista analítico, distinguir algunas etapas, para ello tomamos lo expuesto en el modelo planteado por Meny y Thoenig (1992):

- Identificación de un problema
- La implementación de una solución
- La toma de una decisión y su implementación
- La evaluación de resultados

AGENDA PÚBLICA

Como vimos anteriormente, todos los autores concuerdan en mayor o menor medida, en que las políticas públicas operan como respuesta a un “problema”, “demanda”, etc.

A menudo este problema a resolver vendría dado a partir de los hechos objetivos externos. Sin embargo, siguiendo a Tamayo Sáez (1992), podemos sostener que los problemas no existen “per sé”, sino que son construidos de manera subjetiva e interesada por quien los observa y define. Distintos actores interpretan al mismo problema de manera disímil, operando en ello sus intereses/valores.

En línea con lo anterior, Subirats (1989) afirma que como componentes de la agenda pública “los problemas son artificiales, en el sentido de que responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan”. Esta visión denota que los problemas no tienen vida propia por fuera de la que los individuos o grupos le asignan.

Continuando con esto, Subirats (1989) sostiene que la identificación de problemas, muchas veces, responde a una disputa en la arena pública entre los distintos actores presentes. Estos buscan, de alguna u otra forma, imponer su agenda, alineada a sus intereses o necesidades, por sobre la del resto. Esto es debido a que los problemas, al identificarse, pueden dar lugar a la operación y acción de los poderes públicos. Este proceso es el que forma la agenda institucional.

También, el autor expone de manera clara algunos otros motivos relevantes por los cuales algunos temas o problemas llegan a formar parte del programa de acción del poder público y otros no. Una causa esencial es la limitación de recursos, otra la falta de legislación, o la ausencia de voluntad política.

En este marco, es posible entender que existe una competencia entre cuestiones o temas planteados. Es función, entonces, de los poderes públicos establecer prioridades entre los temas, dando categoría de “problema público” a algunos de ellos en detrimento de otros. Subirats (1989) afirma que, generalmente, un nuevo tema es apto de adquirir carácter de problema, y por añadidura, convertirse en parte del programa en tanto que el mismo:

- Alcance proporción de “crisis”, o de problema futuro grave, como con los residuos nucleares, por ejemplo.

- Adquiera características particulares, que lo apartan de una problemática más general, un ejemplo de ello podría ser: dentro de la problemática del desempleo, el problema particular del desempleo en personas jóvenes.
- Cause una situación emotiva seria. Esto se torna visible cuando atrae la atención, de manera persistente, de los medios de comunicación masivos.
- Cuando un tema que inicialmente tenía efectos limitados y parciales se torna global.
- Aborde temas que se relacionan con la legitimidad y el poder, que afectan el núcleo sensible del poder público, conllevando grandes cargas simbólicas, como los sueldos de los funcionarios.
- Temas que alcanzan gran notoriedad pública por conectar con tendencias o valores “de moda”.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO

Habiendo caracterizado de manera general a las políticas públicas, resulta necesario abordar de manera particular las políticas de empleo, que hacen a gran parte del objeto de este trabajo.

Primeramente, siguiendo lo expuesto por el autor Julio Neffa (2006) podemos distinguir dos sentidos que adopta el concepto de políticas de empleo:

En sentido amplio designa el conjunto de intervenciones que realiza el sector público que repercuten en el mercado de trabajo. En esta línea todos los instrumentos de política económica pueden operar para generar efectos directos o indirectos sobre el empleo.

En un sentido estricto la política de empleo agrupa solo a las acciones que anticipan o corrigen los desequilibrios del mercado de trabajo, generando nuevos

empleos, reduciendo algunas dimensiones de la precarización laboral, como el desempleo y el subempleo, el favorecimiento de la formación profesional, etc.

Siguiendo a Espina (2007), podemos decir que las funciones principales de las políticas de empleo, en términos generales son cinco:

1. Legislación protectora del empleo: regulación de derechos del trabajador y obligaciones del empleador, establecimiento de condiciones mínimas de trabajo, como jornadas máximas, vacaciones, salarios mínimos, etc.; procedimientos para articular la prevención de riesgos laborales recurrentes, como reglas para despidos, convenios colectivos de trabajo, etc.; y por último controles de infracciones, con sanciones administrativas ante incumplimiento de deberes empleadores que atenten contra el trabajador y su seguridad social.
2. Protección de los desempleados: garantía de renta mínima y acompañamiento en la transición ante la pérdida de un empleo, puede complementarse con beneficios y estímulos a empleadores que apuesten a la reinserción en el empleo formal de desempleados.
3. Servicios de apoyo a la búsqueda de empleo, colocación, orientación y reinserción laboral.
4. Cualificación profesional, atención de grupos en desventaja: se entiende como esto a la promoción del empleo registrado entre grupos vulnerables, tal como veremos en el capítulo III de este trabajo, a eso apunta el Programa analizado.
5. Estrategias de desarrollo local y políticas específicas dirigidas a la mejora y fortalecimiento del tejido empresarial.

POLITICAS ACTIVAS Y POLITICAS PASIVAS DE EMPLEO

Neffa (2011), quien sigue la línea de pensamiento iniciada por Freyssinet define a las “políticas activas de empleo como aquellas que, con una perspectiva de mediano y largo plazo, y actuando al mismo tiempo sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, se proponen lograr un efecto positivo sobre el nivel de empleo y reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas macroeconómicas estructurales y además promover la generación de nuevos empleos”. Obtendrían su carácter de políticas activas al tener un objeto triple:

1. Tratar de reducir el desempleo
2. Modificar el nivel y la calidad de la oferta de fuerza de trabajo
3. Cambiar la naturaleza de la demanda, para incidir en la cantidad y calidad de las ofertas de empleo que propone el sector empleador.

Igualmente, se aclara que pueden ser de naturaleza diversa: orientarse al empleo temporario, por tiempo determinado, coyuntural, con carácter de corto plazo o, contrariamente, apuntar a empleos seguros, estables, registrados y con una duración de mediano y/o largo plazo.

A continuación, mencionamos algunos ejemplos significativos de políticas activas de empleo:

- Servicio público de empleo.
- Normas de protección legal contra el despido arbitrario, (como fue el decreto presidencial que estableció la “doble indemnización” durante la crisis de COVID -19 en Argentina).
- Reducción de costos salariales.

- Reducción de jornada de trabajo.
- Promoción del empleo público.
- Apoyo al primer empleo en jóvenes, (tales como el Programa TeSumo, que abordaremos en este Trabajo)
- Programas de emergencia en tiempos de crisis, (como lo fue el programa de Recuperación Productiva implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en Aislamiento Social Preventivo y obligatorio durante la crisis sanitaria ocasionada por el COVID 19).

Por su parte Neffa (2011) aclara que las políticas pasivas son las que se orientan al comportamiento de la oferta de fuerza de trabajo, operan en la coyuntura, con ciclos cortos. Generalmente están focalizadas o puntualizadas en la fuerza de trabajo que tiene mayores niveles de vulnerabilidad. Una de las más características es el subsidio que se otorga a desocupados. Algunos ejemplos de políticas pasivas son:

- Políticas migratorias, a fin de reducir (o ampliar) la oferta de fuerza de trabajo
- Subsidios de emergencia a personas que merman sus actividades, (como lo fue el Ingreso Familiar de Emergencia que se implementó en Argentina en el marco de la pandemia).
- Bonos alimentarios, (como el implementado por el gobierno Nacional recientemente a través de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)).

CAPÍTULO II: ELEMENTOS SIGNIFICATIVOS DE LA JUVENTUD. LA CONSTRUCCION DE LAS ETAPAS DE LA VIDA

Según Feixa (2006) la juventud como categoría de estudio surge en Gran Bretaña en contexto de posguerra, sin embargo, en Latinoamérica es mucho más reciente, relacionado en el alargamiento de la vida en el último siglo. Es un fenómeno sociológico que alude a una condición social con características específicas que se manifiestan de maneras diversas según la época histórica y la sociedad en concreto en que se desenvuelven.

Lo anteriormente mencionado nos permite inferir que no se trata solo de un conjunto de individuos de determinada edad, sino que son un grupo de personas que comparten características comunes que les permiten tener una identidad común y compartir la experiencia de ser joven en un momento y lugar determinado.

Durante gran parte del Siglo XX se consideraba mayoritariamente que la juventud era solo un periodo transitorio de preparación a la adultez, una espera en la que la vida personal quedaba postergada, y solo se buscaba la adquisición de destrezas y habilidades para el futuro. Siguiendo a Miranda (2009) esta idea de espera se asociaba al estudio, es decir, se asociaba la juventud a la condición de estudiante.

Según Dávila León (2004) a principios del Siglo XXI la sociedad sufrió una considerable transformación, incluyendo en ella a la juventud y la percepción sobre la misma. Hoy la juventud se ha extendido en duración temporal y se ha desestructurado. Mientras en el siglo pasado el camino era significativamente lineal, es decir, se estudiaba, se conseguía un trabajo y se formaba finalmente una familia tradicional, hoy no hay esa linealidad, sino que los jóvenes asumen diferentes papeles -trabajo, estudio, formación de un hogar- de manera superpuesta e incluso, muchas veces, reversiblemente.

Ejemplo de lo anterior es el paso no automático del estudio al trabajo: muchos jóvenes estudian y trabajan en simultáneo, otros ingresan al mercado laboral sin haber finalizado sus estudios formales, otros habiéndolos culminado no consiguen lugar en el mercado de trabajo formal, etc.

Las sociedades se construyen por individuos que están transitando distintos momentos o etapas de su vida. A cada uno de esos estadios se los categoriza con sentidos individuales y colectivos antes, durante y luego de transitarlos. Esto es lo que Chaves (2010), entre otros autores, define como períodos de la vida.

El transitar estas etapas constituye a la persona como sujeto multidimensional (político, simbólico, económico, etc.). Esta construcción de identidad es un proceso que al mismo tiempo es individual, en tanto involucra el desarrollo personal del individuo y, a su vez colectivo, en tanto implica la socialización en la comunidad. Podemos decir, entonces, que la identidad es un proceso dinámico que varía y se modifica permanentemente a través del paso del tiempo y de las situaciones vividas por el sujeto.

Las etapas de la vida, de acuerdo con Chaves, Faur y Rodríguez (2010) se constituyen como un campo de estudio particular dentro de la ciencia social, particularmente desde la psicología evolutiva. Si bien hay algunas diferencias, la mayoría

de los autores sostienen que estas etapas, muy a grandes rasgos, son: niñez, adolescencia y adultez.

LA CATEGORIZACIÓN DE LA JUVENTUD Y SU CONCEPTUALIZACIÓN

El campo de estudio alrededor de la categoría de juventud ha sido muy desarrollado, especialmente como parte de la agenda de prácticamente todos los gobiernos actuales y recientes.

Es entonces necesario hablar de juventudes, en un sentido plural, plagado de heterogeneidades. Esto cobra particular relevancia desde el momento en que la categoría es comprendida como construcción social, histórica, cultural en la sociedad contemporánea. Es en este marco que las investigaciones sobre la etapa que se encuentra comprendida entre la niñez y la adultez sufre un permanente cambio y resignificaciones.

Nos encontramos, entonces, ante un fenómeno que no puede ser definido - exclusivamente- por las edades de los individuos, y mucho menos, por límites fijos o universales.

Abramo (1994) afirma que la noción más compartida y habitual del término “juventud” alude a una franja etaria en que se completa el desarrollo físico de cada individuo, donde además ocurren una cantidad de transformaciones tanto psicológicas como sociales. Igualmente, siguiendo al autor, podemos afirmar que la noción varía entre una sociedad y otra a lo largo del tiempo y del espacio.

Si bien la edad es determinante para categorizar a la juventud como tal; no obstante ello también es un elemento de discusión tanto en el ámbito investigativo y en las políticas públicas de los países.

Reforzando lo anteriormente mencionado, como se puede observar en el siguiente cuadro, no existe un criterio uniforme en los países de América del Sur para el rango

etario que corresponde a la juventud. Allí se encuentran los distintos países de nuestra región ordenados por orden alfabético, el nombre del organismo oficial de juventud de cada país y el rango etario que para esos organismos comprende la juventud, para la construcción de Estadísticas y el diseño de políticas públicas.

Rango etario que comprende la juventud en América del Sur

País	Organismo oficial en juventud	Rango etario
Argentina	Dirección Nacional de Juventudes	15 - 29 años
Bolivia	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales	15 - 29 años
Brasil	Secretaría Nacional de Juventud	15 - 29 años
Chile	Instituto Nacional de la Juventud	15 - 29 años
Colombia	Programa Presidencial Colombia Joven	14 - 29 años
Ecuador	Ministerio del Poder Popular para la Juventud	18 - 29 años
Paraguay	Viceministerio de Juventud	15 - 29 años
Perú	Consejo Nacional de la Juventud	15 - 29 años
Uruguay	Instituto Nacional de la Juventud	14 - 25 años

Venezuela	Instituto Nacional del Poder Popular de la Juventud	18 - 28 años
-----------	--	--------------

Fuente: elaboración propia, con base en datos de la CEPAL (2012)

Por su parte la Organización de Naciones Unidas (ONU) aclara que no existe una definición aceptada de manera unívoca por todos sus estados-miembro sobre qué franja etaria corresponde a la juventud. Sin embargo, para sus análisis estadísticos define a los jóvenes como las personas comprendidas entre los quince y veinticuatro años inclusive. Esta definición fue aceptada por la Asamblea General de la ONU a través de la Resolución 36/28 de 1981.

Por otro lado, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), considera como personas jóvenes a las que tienen entre quince y veintinueve años inclusive, en línea con lo que han definido la mayoría de los países de la región de su incumbencia.

Saliendo del criterio de la edad para definir a la juventud, otros autores como Margulis y Urresti (2000) señalan lo siguiente:

Etapa juvenil se considera habitualmente al período que va desde la adolescencia (cambios corporales, relativa madurez sexual, etc.) hasta la independencia económica, que representarían los elementos que definen la condición de adulto. Un período que combina una considerable madurez biológica con una relativa inmadurez social. La juventud como transición hacia la vida adulta (algunos autores hablan de cinco transiciones que se dan en forma paralela: dejar la escuela, comenzar a trabajar, abandonar el hogar de la familia de origen, casarse, formar un nuevo hogar) es diferente según el sector social que se considere. En general, la juventud transcurre en el ámbito de la familia de origen. La salida de la casa familiar y la independencia económica marcan hitos básicos para una autonomía, que aumenta con la constitución de pareja

estable y el primer hijo. Desde luego que la diferenciación social, las distintas clases y segmentos sociales configuran diferentes juventudes. (14)

Siguiendo a Pérez Islas (en Faur, Chaves y Rodríguez, 2006), se pueden sistematizar nueve criterios básicos que ayudan a definir lo juvenil, utilizando como insumo para estas dimensiones lo más relevante de las definiciones que circulan en el mundo académico:

- Concepto relacional: se da solo en un contexto ampliado y en vínculo con lo que está fuera de lo juvenil.
- Históricamente construido: ha ido mutando a lo largo de la historia el significado de “ser joven”.
- Situacional: responde y opera en un contexto específico y definido, por lo que es beneficioso a la hora de abordar la temática joven intentar no caer en generalizaciones.
- Representado: en los procesos juveniles hay disputas y negociaciones entre lo hetero-representado y las autopercepciones de los propios jóvenes. En algunos casos hay coincidencias en otros habrá conflictos.
- Cambiante: se reconfigura de manera permanente. No se delimita linealmente, sino que su significado se construye y reconstruye recurrentemente.
- Cotidiano: sus ámbitos de referencia son cercanos e íntimos.
- Imaginado: se da en espacios y comunidades culturales o intangibles, como la música, el arte e internet.

- Construida en relaciones de Poder: se define por condiciones de dominación/subalternidad, donde la desigualdad no implica siempre conflicto.
- Transitoria: los tiempos biológicos y sociales de los jóvenes en lo individual los integran o expulsan de su condición. Esto diferencia a esta dimensión de otras que son más perdurables, como las de nación, etnia, etc.

LOS JOVENES DURANTE LOS ULTIMOS 40 AÑOS EN ARGENTINA

Siguiendo a Miranda, Otero y Corica (2007) podemos afirmar que los cambios ocurridos en la sociedad argentina desde mediados de los setenta afectaron principalmente al mercado laboral y al perfil productivo, virando desde una economía con preponderancia industrial a una economía con mayor preeminencia de los servicios. Esto alteró la situación de la población en general, pero de los jóvenes de manera más significativa. Las personas jóvenes provenientes de sectores de bajos ingresos fueron quienes sintieron de manera más contundente este cambio, por lo que podemos decir que no impactó de manera uniforme en el colectivo joven.

Según Braslavsky (1986) en 1980 los jóvenes eran casi un sexto del total de población argentina. Dentro de ese grupo, quienes contaban con una edad comprendida entre 15 y 19 años inclusive eran más de la mitad de la misma. El resto tenían entre 20 y 24 años. En este marco, la autora afirma que el primer grupo sintió más el impacto en lo educativo, mientras que el segundo sufrió consecuencias demográficas a largo plazo (migración del campo a las ciudades) y en el corto plazo un deterioro económico. Braslavsky utiliza datos estadísticos tomados de los Censos Nacionales y la Encuesta Permanente de hogares.

En 1980, el 74% de los jóvenes de 15 a 24 años trabajaba en relación de dependencia; la cifra era de 66% para el total de la población económicamente activa. La diferencia corresponde al empleo doméstico, que constituía el 12% del empleo juvenil de 15 a 24 años, y más del 30% del empleo de las mujeres jóvenes de esa edad. La proporción de los jóvenes menores en relación de dependencia era de 71,5% y la de los jóvenes mayores de 76,3%. (Braslavsky, 1986, 51)

A su vez, en el mismo escrito, afirma que la cantidad de jóvenes que combinaban sus estudios superiores con el trabajo es considerable. Por ejemplo, durante 1981, el 67% del total de estudiantes de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Tecnológica Nacional trabajaban.

En el mismo estudio, también se afirma que a partir de 1982 algunos partidos políticos y grupos sociales, más o menos formalizados, comenzaron a imaginar de otra manera la vida institucional y política argentina, principalmente como consecuencia de la guerra de Malvinas. La Unión Cívica Radical logró mostrarse como un vehículo capaz de posibilitar algún tipo de mejora para la juventud mediante medios democráticos alejados de la violencia. En ese marco fue que, por ejemplo, en la campaña presidencial de Raúl Alfonsín se propuso suspender tanto el Servicio Militar Obligatorio como los exámenes de ingreso universitarios, propuestas que una vez asumidas el gobierno fueron, al menos, parcialmente cumplidas.

Según Miranda, Otero y Corica (2007), durante los noventa las altas tasas de desocupación y de variables que componen la vulnerabilidad de los jóvenes como grupo social derivaron en la inclusión de la problemática de la desocupación juvenil como un tema de relevancia en la agenda pública y académica.

Según datos de los censos poblacionales, tomados por los mismos autores, los jóvenes padecieron baja de actividad y empleo y un aumento considerable de

desocupación. A la par de esto se vivía un incremento considerable en la asistencia escolar, en sintonía con la Ley Federal de Educación.

Durante el menemismo, las interpretaciones en relación al empleo se dieron en concordancia con la vulneración del empleo protegido atentando de manera directa con las trayectorias de los jóvenes. En este contexto la transición de los jóvenes del estudio al mundo del trabajo, en muchos casos, se dilató. Eran sumamente comunes situaciones como:

- Trabajos de corta duración
- Periodos de desempleo prolongados
- Épocas de inactividad

En palabras de los propios autores:

Sobre todo a partir de la década de 1990, y en directa relación con la emergencia de nuevas problemáticas sociales - tales como la crisis del empleo protegido y a tiempo indeterminado - las interpretaciones teóricas advirtieron una desestandarización de los itinerarios y trayectorias juveniles. Respecto a estas últimas décadas, se ha señalado que lejos de continuar correspondiéndose con los trayectos estandarizados a modo de antaño, las transiciones de los jóvenes han tendido a prolongarse y diversificarse. Por ejemplo, el tránsito entre la educación y el empleo parece haberse complejizado de tal forma que para muchos jóvenes supone, más que un momento, un proceso de larga duración. Ese proceso puede comprender pasajes por una diversidad de situaciones, como trayectos y trabajos de corta duración, periodos de desempleo, periodos de inactividad, etcétera. (Miranda, Otero y Corica, 2007, 232)

Muchos jóvenes argentinos, que en décadas anteriores podían alcanzar su expectativa de acceso a una movilidad social ascendente vieron trunca esa posibilidad. Este fenómeno se dio a lo largo de todo el territorio nacional, pero se vio de manera más recurrente y recrudescida en los aglomerados urbanos.

Este cúmulo de situaciones permitieron la popularización, sobre todo a finales de la década de 1990, y con la influencia de los medios masivos de comunicación, del término “ni-ni” como adjetivo calificativo a esta nueva generación que, en muchos casos, no trabajaba ni estudiaba. Afirma Assusa, (2020) que esto genera una doble exclusión, tanto del mundo laboral como del estudiantil, y además una carga moral, una crítica al ocio, llegando en lo discursivo a vincularlo de manera no sustentada al mundo delictual. A esto es imprescindible sumar la invisibilización de las actividades domésticas vinculadas al trabajo reproductivo, que afectó (y afecta) especialmente a las mujeres jóvenes.

Después de la crisis social, política y económica que se desató sobre finales de 2001 en el gobierno encabezado por Fernando de la Rúa el país experimentó transformaciones que devinieron en crecimiento que ocasionó una mejora del panorama de la sociedad en general, ahora bien, si hablamos del colectivo joven en particular, nos encontramos que su situación socio-laboral mejoró en menor medida que la del resto de las franjas etarias. El Estado Nacional optó por atender los efectos inmediatos de la suscitada crisis, valiéndose, principalmente, de transferencias directas de ingresos a personas desocupadas. Desde 2004 en adelante, se produjo una disminución del desempleo, y las políticas se inclinaron a partir de allí hacia la creación de empleos de calidad. A partir de 2006 la capacitación tomó un rol preponderante dentro de las políticas de Empleo, mientras que a partir de 2008 la prioridad pasó a ser el paleo de la crisis financiera mundial y la creación de empleo joven hasta la actualidad. Podemos ver que, durante una misma gestión de gobierno, la del kirchnerismo, la política de empleo mutó en más de una ocasión.

Para continuar con la caracterización de los jóvenes durante los gobiernos más recientes de Argentina. Profundizaremos en la investigación realizada por Assusa (2020).

Allí el procesamiento de los datos se estructura siguiendo una estratificación de grupos de ingresos según quintiles de ingreso per cápita familiar con el objetivo de mostrar las desigualdades que se traman entre jóvenes en relación a sus condiciones económicas familiares. De esta manera, podemos distinguir brechas entre grupos de ingreso per cápita familiar (IPCF) donde el quintil 1 (Q1) representa el 20% de menores ingresos y el quintil 5 (Q5), el más alto.

En relación a lo anterior podemos decir que en 2004 encontrábamos el siguiente panorama alrededor de la población joven de 19 a 24 años:

El 27% de los jóvenes entre 15 y 18 años del Q1 se encontraban sin asistir a una institución educativa, contra apenas el 5% del Q5 (más de 5 veces de diferencia). Para 2014 esa distancia se había reducido a algo más de 2 veces, y en 2019 a 1,5 veces (18% y 11%, respectivamente).

Entre los jóvenes entre 19 y 24 años, en 2004 el 38% del Q1 poseía al menos nivel secundario completo, contra un 84% entre los jóvenes posicionados en el Q5. En 2009 la distancia se mantenía, aunque con una mejor cobertura de todos los sectores (40% contra 88%, en el Q1 y Q5, respectivamente). Para 2014 los jóvenes de 19 a 24 años con al menos nivel secundario completo llegaban a 46% en el Q1. Entre 2014 y 2019, continuando con esta tendencia, la distancia entre el Q5 y el Q1 se reduce a 1,75 veces (2,19 en 2004), y los jóvenes con al menos nivel secundario completo en el Q1 significaban un 52%, y en el Q5 un 91%. En este sentido, el acceso al derecho a la educación, tanto como la terminalidad de la escolarización obligatoria (de acuerdo a lo establecido por la Ley de Educación Nacional del año 2006), mejoraron durante este período al mismo tiempo que se achicaron las brechas de desigualdad. (Assusa, 2020, 13-14)

Siguiendo con lo anterior, en el segundo corte realizado en el mismo estudio para el año 2009 y midiendo los mismos indicadores para la misma población hallamos que:

- 40% de los jóvenes del Q1 había concluido sus estudios secundarios
- 88% de los jóvenes del Q5 había terminado la secundaria

Esto denota que, si bien la distancia se mantenía relativamente igual, la performance de todos había mejorado.

Por último, Assusa (2020) encuentra para el año 2014 los siguientes datos:

- 46% de los jóvenes del Q1 finalizó su secundaria.
- Alrededor del 90% de los jóvenes en Q5 había finalizado sus estudios secundarios.

Esta tendencia continuó entre 2014 y 2019 cuando la distancia entre Q1 y Q5 fue reducida a 1,75 comparada con el 2,19 que había en la medición de 2004. De este modo, en ese período los jóvenes del Q1 con secundario completo llegó a 52% y la de Q5 a 91%.

Ahora bien, en torno a los jóvenes y su relación con el empleo podemos analizar las bases de datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC correspondientes a los primeros trimestres de 2004, 2009, 2014 y 2019. De allí surgen los siguientes datos:

La tasa de desempleo juvenil cae alrededor de 10 puntos porcentuales entre 2004 y 2014 (De 27% a 17%), y vuelve a ascender entre 2014 y 2019 (a 24%). En la primera década analizada, la tasa de desempleo de adultos (de 25 a 64 años) desciende a la mitad (de 10% en 2004 a 5% en 2014), mientras que vuelve a aumentar a 7% en 2019. Esto implica que la distancia entre jóvenes y adultos en referencia a estas tasas no disminuye sino todo lo contrario: pasa de 2,8 veces en 2004 a 4,38 veces en 2019. En otras palabras, en 2004 el desempleo juvenil era poco menos del triple que el de adultos, mientras que en 2019 es más del cuádruple. Entre 2004 y 2014 la tasa de desocupación de los jóvenes del Q1 disminuyó 14 puntos porcentuales (de 45% a 31%), como así también disminuye la distancia respecto del Q5 (de casi 4 veces a poco más de 3 veces). Si bien la disminución del desempleo juvenil en el Q5 es menos pronunciada, es también más estable y no vuelve a aumentar tanto entre 2014 y 2019 (la del Q1 aumenta 8 puntos porcentuales, mientras que la del Q5 aumenta 4). (Assusa, 2020, 16)

Podemos ver que, si bien, los indicadores individualmente mejoraron considerablemente la brecha de desempleo entre jóvenes y adultos aumentó de manera considerable.

Esto se recrudeció de manera acelerada en el período macrista, que abarca desde fines de 2015 hasta diciembre de 2019. Mientras que en 2004 la diferencia entre desempleo juvenil y desempleo en adultos era de 2,8, en 2019 esta llegó a más de 4 puntos porcentuales. Por todo eso el autor concluye:

Los jóvenes están 3 veces más expuestos al desempleo que los adultos y esta brecha no se ha achicado en todo el período. El desempleo juvenil desciende entre 2004 y 2014 (10 puntos porcentuales menos), pero vuelve a aumentar entre 2014 y 2019 (7 puntos porcentuales más). En puntos porcentuales, este crecimiento es el doble entre los jóvenes más pobres (Q1, 8 puntos porcentuales) que entre los jóvenes de mayores ingresos (Q5, 4 puntos porcentuales). Desde una perspectiva de la coyuntura, se observa que los jóvenes del Q1 necesitan buscar empleo en los períodos de crisis (es decir, en los peores contextos para insertarse laboralmente de manera estable y digna), mientras que los jóvenes del Q5 cuentan con los recursos familiares para esperar, formarse, y encontrar mejores condiciones de inserción laboral en el futuro. (Assusa, 2020, 17)

Ahora bien, para el análisis del período más reciente tomamos la Encuesta Nacional de Juventudes del Observatorio Social de Juventudes (OSJU) del Instituto de Investigación Social, Económica y Ciudadana (ISEPCI) Desde OBSERVATORIO SOCIAL DE JUVENTUDES (OSJU). Realizaron más de 3000 encuestas a jóvenes de 16 a 30 años, en 22 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en un proceso conjunto con la organización Jóvenes de Pie, durante el mes de agosto de 2021. De dicho relevamiento haremos hincapié en los siguientes indicadores:

- Situación ocupacional de los jóvenes
- Ingresos mensuales de los jóvenes
- Niveles educativos de los jóvenes

Para el abordaje de la primera dimensión se muestra la siguiente figura:

Figura 1: Situación laboral de los jóvenes



Fuente: Informe 2021 del Observatorio Social de Juventudes

En el anterior gráfico se observa la situación ocupacional de los jóvenes dividida en tres rangos etarios diferenciados. El primer rango comprende desde los 16 a los 21 años, donde se destaca que solo el 19,7% de los encuestados cuenta con trabajo registrado. En el segundo rango, de 22 a 25 años esta cifra asciende a 33,8% y por último en el rango de 26 a 30 años llega a 43,7%. Podemos notar que a medida que la población es de mayor edad, es más importante la proporción de empleados registrados en la misma.

A continuación, se diferencia el acceso al trabajo para mujeres y para varones

Figura 2: Comparación de la situación laboral de mujeres y varones



Fuente: Informe 2021 del Observatorio Social de Juventudes

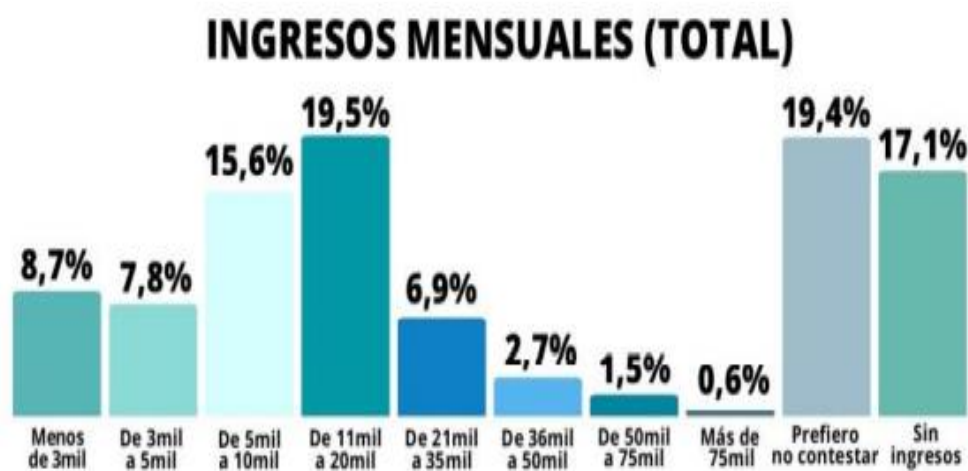
Los varones con trabajo registrado son el 35,6% del total relevado, mientras en mujeres es solo el 26,2%, por otra parte, la desocupación en mujeres representa el 45,3% y en varones el 35,6%

En torno a los ingresos de los jóvenes podemos ver que en la franja comprendida entre los 16 y los 21 años arrojaba que el 34,3% contaba con ingresos inferiores a los diez mil pesos mensuales, que el 26,6% se hallaba sin ingresos, que 20% percibía ingresos por encima de los diez mil pesos y que el restante 19% prefería no declarar sus ingresos.

Por su parte, en el rango comprendido entre los 22 y los 25 años el 33% recibía ingresos por debajo de los diez mil pesos, el 35% ingresos superiores a los diez mil pesos, el 13% no percibía ningún ingreso y el restante 19% no los declaraba.

Finalmente, la franja de jóvenes entre 26 y 30 años inclusive el 46% contaba con ingresos por encima de los diez mil pesos, el 28% con ingresos inferiores a diez mil pesos, el 6% no contaba con ningún tipo de ingresos y el 20% eligió no declararlos al momento de la encuesta. En las siguientes figuras (4,5 y 6) podemos ver lo anteriormente expuesto apoyados en gráficos.

Figura 3: Ingresos de jóvenes de 16 a 21 años



Fuente: Informe 2021 del Observatorio Social de Juventudes

Figura 4: Ingresos de jóvenes de 22 a 25 años



Fuente: Informe 2021 del Observatorio Social de Juventudes.

Figura 5: Ingresos de jóvenes de 26 a 30 años



Fuente: Informe 2021 del Observatorio Social de Juventudes

Para continuar con el análisis de la dimensión de ingresos se realiza un cuadro comparativo entre hombres y mujeres, tomando datos de la mencionada encuesta. Cabe aclarar que la misma se considera también a las diversidades sexogenéricas como también otros rangos de ingresos. No obstante ello, en el siguiente cuadro analizamos los datos más relevantes. Podemos observar que hay mayor proporción de mujeres con ingresos inferiores a \$10.000 y sin ingresos. Además, es notorio y marcado como a medida que aumenta el nivel de ingreso es mayor la presencia de varones. A continuación se expone el cuadro comparativo:

	INGRESOS MENORES A \$10.000	INGRESOS SUPERIORES A \$11.000	NO TIENEN INGRESOS	NO DECLARAN SUS INGRESOS
MUJERES	34%	29%	18%	19%
VARONES	30%	34%	16%	20%

Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Juventudes 2021, 2022

Complementando lo anterior se expone el siguiente gráfico, que contiene la proporción por género de los grupos de mayores ingresos de la población encuestada.



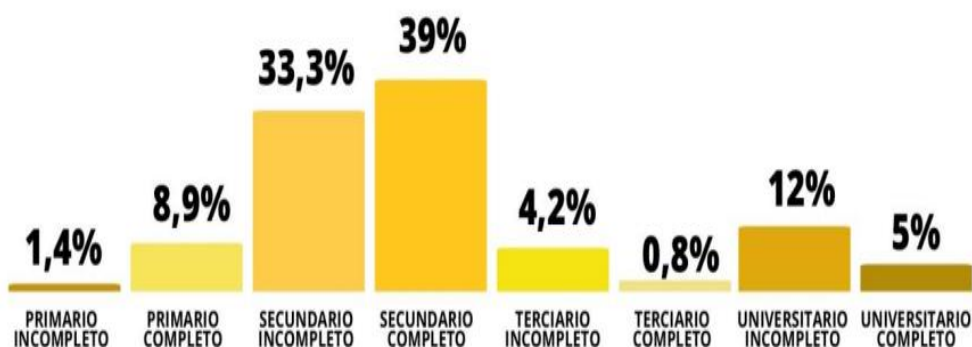
Fuente: Informe 2021 de la Encuesta Nacional de Juventudes.

Aquí es aún más evidente como la proporción de jóvenes varones es mayor en los segmentos de mayores ingresos frente a las mujeres jóvenes.

En torno al último bloque abordado por la Encuesta Nacional de Juventudes, dependiente del observatorio social, el de educación podemos decir que entre los jóvenes de 16 a 21 años el 39% había conseguido finalizar el secundario y el 33,3% lo tenía inconcluso. Por su parte, el segmento de jóvenes de entre 22 y 25 años el 33,1% había finalizado los estudios secundarios y el 23,6% tenía los estudios superiores incompletos.

Por último, se destaca que en jóvenes de 26 a 30 años el 30,2% tiene el secundario completo y el 21,1% los estudios superiores incompletos

Figura 7: Nivel de educación alcanzado por los jóvenes de 16 a 21 años



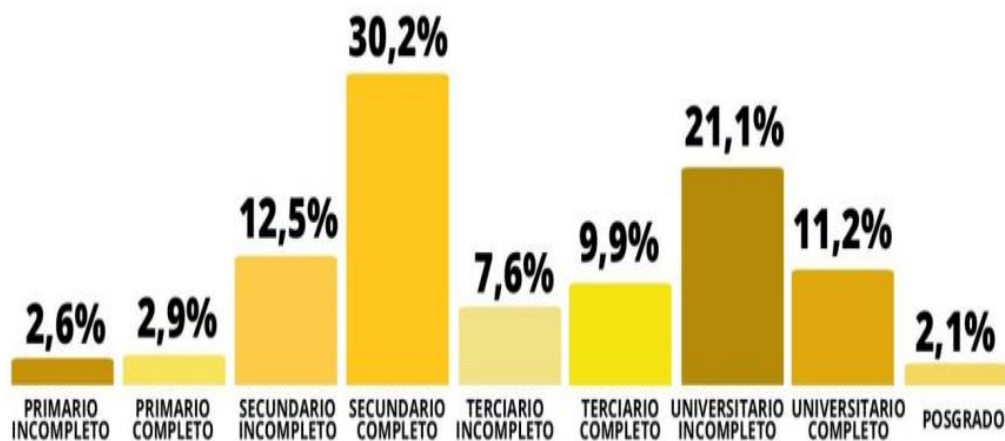
Fuente: Informe 2021 del Observatorio Social de Juventudes

Figura 8: Nivel de educación alcanzado por los jóvenes de 22 a 25 años



Fuente: Informe 2021 del Observatorio Social de Juventudes

Figura 9: Nivel de educación alcanzado por los jóvenes de 26 a 30 años



Fuente: Informe 2021 del Observatorio Social de Juventudes

En torno a la educación podemos ver que tienen menor instrucción los jóvenes de menor edad, lo que en parte explicaría su situación más compleja alrededor de las restantes dimensiones de trabajo e ingresos.

Habiendo presentado este panorama a nivel nacional, nos introduciremos en la región de Gran Mendoza, que abarca los municipios de Las Heras, Guaymallén, Ciudad de Mendoza, Godoy Cruz, Maipú y Luján de Cuyo.

SITUACIÓN EN GRAN MENDOZA

Siguiendo a Martín (2022) podemos ver que, como resultado de los momentos más restrictivos del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) durante la pandemia de COVID 19 en Mendoza, se obtuvo un deterioro marcado de los indicadores de registración laboral, y la posterior recuperación signada por la informalidad en su mayoría. La focalización en la precariedad de las inserciones laborales resulta importante para analizar a quienes más afectados se vieron por la situación descrita, en particular las juventudes.

Para caracterizar a dicha población y su relación con el empleo es importante decir que las ramas donde mayor participación tienen los jóvenes son: comercio, construcción, servicios personales y servicio doméstico. Todas ellas fueron particularmente afectadas durante dicha crisis.

Es notable el aporte de la autora, que nos señala que analizando los datos por grupo de edad se observa que la mayor caída de desempleo en contexto de crisis por retirada del mercado de trabajo se dio en mujeres jóvenes con un descenso de cinco puntos porcentuales (p.p.), quienes habían sido las que mayor afectación tuvieron durante el ASPO. A pesar de ello siguieron representando la mayor tasa de desocupación, alrededor del 20% durante 2021.

En nuestro país a diciembre de 2021, último registro previo al análisis de datos de esta tesis el número de trabajadores registrados se incrementó 4,3% respecto al mismo mes del año anterior, lo que significó más de 500.000 nuevos puestos de trabajo formal, según datos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), presentados en la sección estadística de la página oficial del MTEySS. Dentro de este grupo quienes mayor incremento presentaron fueron los monotributistas con 7,1% en su esquema tradicional y 24,6% en el formato de monotributo social.

Por su parte el empleo formal privado aumentó 3,2%, alcanzando los seis millones de trabajadores en diciembre de 2021, llevando la situación a una equiparación a diciembre de 2019.

En Gran Mendoza en particular se destacan los siguientes indicadores del mercado laboral, en base a datos de la EPH para diciembre de 2021, siempre en comparación con diciembre de 2020:

- Tasa de empleo en aumento 3.9 p.p., lo que representa 44.000 personas ocupadas, llegando a 46,3 p.p
- Disminución del desempleo en 3 p.p.
- Aumento de la tasa de actividad por encima del 50%, lo que implicó una creciente presión sobre el mercado de trabajo.

- Deterioro de las inserciones laborales, explicada por los siguientes tres indicadores:
 - Aumento de la subocupación en 1.5 p.p.
 - Incremento de la ocupación demandante en 2.8 p.p.
 - Suba de la informalidad laboral en los asalariados de 4.4 p.p.

Podemos agregar que la informalidad laboral en Gran Mendoza fue de 42.6 en promedio anual, lo que representa 10 p.p. sobre la media nacional. Indudablemente, y nuevamente, en coincidencia con Martín (2022) esto implica un deterioro considerable de las condiciones laborales de los trabajadores y de la condiciones de vida de sus familias al perder el Derecho al acceso a los beneficios de la Seguridad Social.

A continuación, se presentan tablas de elaboración propia elaboradas a partir de micro datos de la Encuesta Permanente de Hogares:

Composición de la tasa de desocupación por sexo y grupos de edad. Terceros trimestres 2020-2021-2022. Total 31 aglomerados urbanos, Argentina			
	3° trimestre 2020	3° trimestre 2021	3° trimestre 2022
Tasa de desocupación total	11,7	8,2	7,1
Mujeres hasta 29 años	2,4	1,9	1,8
Mujeres de 30 a 64 años	3,3	1,9	1,6
Mujeres de 65 años y más	0,0	0,1	-
Varones hasta 29 años	2,7	2,2	2,0
Varones de 30 a 64 años	3,0	2,0	1,6

Varones de 65 años y más	0,2	0,1	0,1
--------------------------	-----	-----	-----

Fuente: elaboración propia en base a microdatos EPH, 2022.

En la tabla presentada se desmenuza la descomposición de la desocupación por sexo y edad de las personas. Tanto en varones como en mujeres jóvenes de hasta 29 años se ha dado el mismo fenómeno: tuvieron mayor participación en el tercer trimestre de 2020, disminuyendo para los mismos períodos de 2021 y 2022 respectivamente.

Caracterización de la población desocupada por sexos y grupos de edad. Terceros trimestres 2020-2021-2022. Total 31 aglomerados urbanos. Argentina			
	3° trimestre 2020	3° trimestre 2021	3° trimestre 2022
Población desocupada total	100,0	100,0	100,0
Mujeres hasta 29 años	20,6	23,6	25,4
Mujeres de 30 a 64 años	28,6	23,6	22,7
Mujeres de 65 años y más	0,2	1,0	0,4
Varones hasta 29 años	23,4	27,1	28,4
Varones de 30 a 64 años	25,8	23,7	22,3
Varones de 65 años y más	1,5	1,0	0,9

Fuente: elaboración propia en base a microdatos EPH, 2022.

En la tabla anterior se da también una participación mayor de los jóvenes varones y mujeres en el total de personas desocupadas

Principales indicadores del mercado de trabajo por aglomerado. Región Cuyo. Tercer trimestre de 2022						
	Actividad	Empleo	Desocupación	Ocupados demandantes de empleo	Subocupación	Subocupación demandante
Cuyo	46,7	44,5	4,7	21,2	13,5	10,4
Gran Mendoza	49,8	46,8	6,0	26,3	16,8	13,7
Gran San Juan	41,8	40,5	3,0	14,8	10,2	6,3
Gran San Luis	44,4	43,4	2,4	9,8	4,9	2,9

Fuente: elaboración propia en base a microdatos EPH, 2022.

En el trimestre de 2022 en muchas variables relevantes Gran Mendoza presenta una peor performance que los otros dos aglomerados de la Región Cuyo. La desocupación en Gran Mendoza dobla a la de Gran San Juan y Gran San Luis. En el caso de ocupados demandantes de empleo nuestro aglomerado también presenta el indicador más elevado, lo que representa que más personas ocupadas buscan otro ingreso. Es posible inferir que eso es debido a que sus remuneraciones no son suficientes para satisfacer sus necesidades individuales y familiares. La situación se repite en el caso de subocupación y de subocupados demandantes de empleo.

A partir de los datos expuestos encontramos, por un lado, juventudes que se encuentran con mayor dificultad en su inserción laboral en el marco de la recuperación económica post pandemia y por otro lado unos indicadores del mercado laboral en Gran Mendoza, zona abordada para el análisis de la política pública que es parte del objeto de este trabajo, con mayores dificultades de dar respuesta a las demandas de la población trabajadora en relación al resto de la Región Cuyo.

CAPÍTULO III: POLÍTICAS DE EMPLEO PARA LA MEJORA DE LA SITUACION LABORAL JUVENIL, A PARTIR DEL CASO DEL PROGRAMA TESUMO EJECUTADO EN LOS MUNICIPIOS DE GRAN MENDOZA

EVOLUCION DE LAS POLITICAS PÚBLICAS DE EMPLEO JOVEN EN ARGENTINA

Desde principios de la década de los noventa se desarrollaron en Argentina programas de Empleo para jóvenes en situaciones vulnerables. Los mismos variaron en nivel de éxito y alcance.

La formación profesional, otrora brindada por las instituciones educativas, especialmente las escuelas, se descentralizó y fue operativizada a través de convenios con instituciones como las iglesias, empresas, ONGs, etc. A decir de Jacinto (2002) apuntaban a una formación en oficios tradicionales orientada al autoempleo.

Encontramos entonces que desde ese momento hasta ahora la política pública de Empleo Joven ha articulado y variado acciones directas desde el Estado con la sociedad civil. Siguiendo a Cárcar (1997), la autora Mercedes Grané (2019) identifica cuatro categorías de programas diferentes:

1. Creación directa de empleo
2. Programas de incentivo a la generación de empleo en el Sector Privado
3. Programas de capacitación/formación profesional
4. Programas que reúnen los tres componentes anteriores

A continuación, se presenta un cuadro realizado por la autora en base a la clasificación de Cárcar. El mismo contenía los Programas hasta el año 2008, por lo que ha sido actualizado agregando los Programas posteriores a ese año.

		CLASIFICACION DEL PROGRAMA			
		CREACION DIRECTA DE EMPLEO	INCENTIVO A LA GENERACION DE EMPLEO PRIVADO	CAPACITACION Y/O FORMACION PROFESIONAL	TRES COMPONENTES
DECADA DEL 90	PROGRAMA EMPLEO PRIVADO		X	X	
	PRONAPAS	X			
	PROSA		X		
	ASISTIR	X			
	APRENDER	X			
	PROYECTO JOVEN	X		X	
	PAPEJ	X		X	
DECADA DEL 2000	EMPLEAR PYMES		X		
	BUEN PUERTO			X	
	DESAFIO			X	
	GRUPO DE FORMACION LABORAL			X	
	COOPERACION MTEYSS-CFI	X			
	ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO			X	
	JOVENES CON MAS Y MEJOR TRABAJO				X
DECADA DEL 2010	PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL	X			
	PROGRAMA DE EMPLEO INDEPENDIENTE	X			
DECADA DE 2020	TESUMO		X		
	FOMENTAR EMPLEO				X

Habiendo hecho este breve resumen a fin de caracterizar la evolución de los Programas de Empleo gestionados a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social orientados al empleo joven podemos notar como durante los 90 se enfatizaba en la creación directa de empleo, para pasar en la década de los 2000 a acentuar en la formación profesional. Es interesante que solo aparecen el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el FOMENTAR como opciones integrales de los tres componentes analizados.

EL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL FRENTE AL EMPLEO JOVEN.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en adelante MTEySS), en línea con la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) defienden la necesidad de la instrumentación de políticas públicas específicas para los jóvenes en relación con el trabajo. Gutierrez y Asussa (2020), a través de la recopilación y el análisis de una serie de documentos elaborados tanto por el MTEySS como por la OIT intentan desmenuzar las perspectivas del ministerio frente a esta problemática.

Para contextualizar los autores, siguiendo a Jacinto (2002), afirman que frente a las transformaciones del mercado laboral en la etapa posconvertibilidad se migró desde un modelo indemnizatorio frente al desempleo a la movilización de la oferta de trabajo y la creación de empleo. En un marco de heterogeneidad dentro de las diversas realidades de las políticas de empleo se señala que hay algunas coincidencias generales en las políticas activas. Las mismas residen, sobre todo, en que los programas de empleo van hacia el apuntalamiento de la trayectoria juvenil mediante la regulación de aspectos subjetivos, como la formación actitudinal, mejoramiento de la autoestima y de habilidades sociales -en particular comunicacionales-.

Los autores consideran que esta estrategia encuentra sus bases en la empleabilidad como concepto. La OIT conceptualiza esta dimensión como competencias transferibles que refuerzan las destrezas y habilidades de las personas -en este caso jóvenes- para aprovechar las oportunidades de educación y formación con miras a hallar y preservar un trabajo decente. Siguiendo este razonamiento el principal problema es el desencuentro entre un mercado laboral que demanda trabajadores más calificados que la mayoría de los jóvenes.

Esto pone a estos jóvenes como grupo social vulnerable, y frente a ello, la respuesta desde el ministerio ha sido, desde 2008 hasta 2022, cuando fue discontinuado y absorbida su población objetivo por el Programa FOMENTAR, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT). El mismo se creó mediante la resolución N°497 del MTEySS en mayo de 2008. Operativamente se insertó en la Secretaría de Empleo. En la mencionada resolución se afirma que el programa es creado debido a la necesidad de profundizar la generación de empleo. Políticamente, también, es correcto interpretar que fue una respuesta del gobierno nacional a las consecuencias que trajo en materia de desempleo en general, y juvenil en particular, la crisis internacional del 2008.

En línea con lo anterior, la resolución también afirma que es necesario fortalecer las acciones para enfrentar la situación de desempleo de los jóvenes, creando nuevas herramientas para la mejora de su empleabilidad y su inserción laboral.

Considerando que fue la política más significativa del MTEySS en materia de empleo joven durante 14 años resulta pertinente enumerar algunas de sus características más esenciales. Primeramente, hay que mencionar que su población objetivo fueron los jóvenes residentes en Argentina con estudios formales incompletos y formalmente desocupados. Es importante destacar que la ejecución del programa está

pensada para la construcción de un proyecto formativo ocupacional. A continuación, se enumeran y describen sus prestaciones:

- **Curso de Introducción al Trabajo:** taller de inducción al mundo del trabajo. En el mismo los tutores ayudan al joven a identificar sus intereses necesidades y prioridades. Con una duración de 130 horas distanciadas en 38 encuentros.
- **Cursos de Formación Profesional:** de acuerdo al interés de los jóvenes pueden participar en estos cursos ofrecidos por las oficinas de empleo municipales. Su fin es fortalecer sus competencias en el marco de la ocupación definida en la etapa de elaboración de su proyecto formativo.
- **Curso de Gestión Empresarial:** para quienes en su proyecto formativo se definan por un emprendimiento independiente son derivados a estos y ayudados por consultores en la elaboración de un programa de negocio. Aprobado el plan de negocio es factible que soliciten asistencia financiera para desarrollar su emprendimiento
- **Acciones de Entrenamiento para el Trabajo:** para complementar su formación los jóvenes realizan prácticas calificantes en ambientes de trabajo del sector privado. La empresa debe formular un proyecto con contenido teórico-práctico a fin de que los participantes mejoren sus destrezas y habilidades para el mundo del trabajo. Es también necesaria la designación de un tutor por parte de la empresa para guiar a los jóvenes. Al no revestir relación de dependencia se obliga a la empresa a contratar una cobertura de accidentes personales y una prestación privada médica para los participantes. Tienen una duración que varía entre tres y seis

meses, dependiendo de la complejidad del puesto. Su carga horaria es de 20 horas semanales, de lunes a viernes en turnos de cuatro horas corridas comprendidas entre las 5 y las 22 horas. Los participantes reciben una ayuda económica mensual a cargo del Estado, y en algunos casos, también por parte de la empresa.

- Programa de Inserción Laboral: se incentiva la contratación en relación de dependencia de jóvenes inscriptos en el programa mediante ayudas económicas al pago de salario de bolsillo. Dichas ayudas son descontadas por la empresa en el recibo de haberes, significando un ahorro en salario.

LA SECRETARIA DE EMPLEO

Según la página institucional del MTEySS esta dependencia diseña y ejecuta políticas para la inclusión de trabajadores, focalizando en poblaciones en situaciones vulnerables, mencionando jóvenes, mujeres, indígenas, personas de la diversidad sexogenérica, personas con discapacidad, entre otras.

En el Decreto Presidencial 628/2005 se establece que sus objetivos son los siguientes:

1. Diseñar y formular políticas, planes, programas y acciones para promover el empleo, la capacitación laboral y el mejoramiento en las condiciones de empleo y de empleabilidad de los desocupados en todo el territorio nacional.

2. Instrumentar estudios e investigaciones sobre la vinculación de ocupación, desarrollo económico, producción y tecnología y los requerimientos de capacitación laboral.

3. Evaluar y monitorear los programas de empleo, de capacitación y de formación profesional, con el objeto de optimizar la ejecución de los programas proyectados y

diseñar nuevas políticas para la creación de puestos de trabajo de calidad y el aumento de la empleabilidad de los desocupados.

4. Diseñar y desarrollar programas especiales orientados a facilitar la inserción de las personas con discapacidad en relaciones de trabajo decentes, mejorar sus oportunidades ocupacionales y eliminar los condicionamientos sociales que impiden su integración.

5. Entender en lo concerniente al Sistema Único de Registro Laboral.

6. Evaluar el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo, y diseñar las mejoras necesarias a fin de lograr eficiencia y eficacia de las prestaciones y su articulación con las demás políticas, programas y acciones que lleva a cabo el Ministerio De Trabajo, Empleo Y Seguridad Social.

7. Entender en la formulación y diseño de los programas dirigidos a la asignación de recursos financieros para la creación y desarrollo de microempresas, promocionar la constitución de formas asociativas y redes productivas y comerciales entre pequeños productores y propiciar la capacitación del sector microempresarial.

8. Formular y diseñar programas y acciones que favorezcan al Sector Social de la economía y contribuyan al desarrollo local mediante la creación de puestos estables de trabajo.

9. Diseñar y desarrollar una red educativa y de formación profesional de calidad, quede respuesta a la demanda de calificaciones de los empleadores, mejorando de ese modo la empleabilidad de los desocupados y beneficiarios.

10. Diseñar, implementar y administrar un Registro Nacional de normas de competencia, de evaluadores de las competencias de trabajadores y de Certificación de competencias de trabajadores.

Seguendo a Conthe Astorga (2016), es necesario destacar una característica del MTEySS: cuenta con agencias a lo largo y a lo ancho del territorio nacional. Las mismas pueden tener carácter regional, provincial o municipal.

En el primer nivel podemos mencionar las Direcciones Regionales. Las mismas tienen rol de control y dirección sobre las Agencias Territoriales. Dichas direcciones son:

- Pampena
- Conurbano
- Cuyo
- Noreste Argentino o NEA
- Noroeste Argentino o NOA
- Centro
- Austral

Puntualmente para las acciones en materia de empleo y trabajo el MTEySS cuenta con Agencias Territoriales. Estas, entre otras funciones, canalizan la oferta de programas de empleo del MTEySS. Deben velar también por el mejoramiento de las condiciones de empleo y de empleabilidad de los trabajadores de su jurisdicción y representar al Ministerio ante el sector privado y el público. Tienen además la obligación de asistir técnicamente a quienes se interesen en presentar proyectos en el marco de los programas de Empleo. Es importante que, a pesar de no ser detallado en este apartado, estas dependencias velan por la registración de trabajadores mediante acciones inspectivas, reciben y canalizan presentaciones por parte de sindicatos y de empresas, ofician con veedurías en los procesos de elecciones sindicales, etc.

En Mendoza existen dos agencias territoriales. La sede San Rafael, que ejerce su rol en Malargüe, General Alvear y San Rafael y la sede ubicada en Ciudad de Mendoza, con injerencia en los quince municipios restantes.

RED DE SERVICIOS DE EMPLEO

Según la web oficial del MTEySS la Red de Servicios de Empleo está constituida por las Oficinas de Empleo municipales, que brindan asistencia permanente, orientación e información sobre el mercado local de trabajo. Además, desde ellas se accede a cursos de orientación y formación gratuitos, programas de empleo, ayudas a microemprendedores y acciones de intermediación laboral. Si bien dependen de los municipios son fortalecidas permanentemente con equipamiento informático, mobiliario y asistencia técnica por parte del MTEySS.

Argentina cumple mediante esta red con el convenio 88 de la OIT que establece en sus artículos 1 y 2 que todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo debe garantizar un servicio de empleo público y gratuito, con la función de lograr la mejor organización posible del mercado de trabajo y organizar la producción.

Es interesante el aporte de Escalada (2017) en su artículo “Tejiendo la red: una mirada sobre las oficinas de empleo en la provincia de Entre Ríos”. En dicha publicación expone que Argentina mediante la Resolución 316/05 de la Secretaría de Empleo crea la Red. Los municipios deben convenir con el MTEySS para la creación de las Oficinas de Empleo. A partir de un diagnóstico conjunto entre partes se acuerdan los siguientes puntos relevantes en la celebración de convenios:

- Fecha de inicio y finalización.
- Resultados esperados.
- Aportes de cada parte.

- Recursos involucrados.

Dentro de las obligaciones municipales más importantes encontramos:

- Creación de la oficina, asignándole espacio físico.
- Contratación de personal idóneo y calificado.
- Asegurar estándares mínimos de calidad.
- Garantizar la gratuidad y el acceso público.

En línea con el último punto es interesante el aporte de Escalada (2017), dicho autor afirma que el desafío de las oficinas públicas de empleo es lograr sintetizar en la gestión dos frentes que, a priori, suenan contradictorios. Uno es generar confianza en los empleadores para que estos recurran a las oficinas cuando precisen contratar personal y por el otro, generar oportunidades para los desempleados más vulnerables, es decir, con menor cantidad de destrezas y habilidades requeridas por el mercado de trabajo.

Siguiendo lo anterior, el autor destaca dos características del servicio público de empleo:

- No rivalidad: debe estar a disposición de todos
- No exclusividad: el consumo/uso de un ciudadano no debe impedir el goce de otro.

A pesar de ello, en cierta forma, si son excluyentes, ya que el uso de la intermediación pública de una persona afecta al resto y cuanto mayor sea el número de usuarios menor es el tiempo de atención a cada uno de ellos.

EL PROGRAMA TESUMO: EL ABORDAJE DE UNA NUEVA POBLACIÓN OBJETIVO

Como vimos anteriormente, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo incluía a personas desocupadas de 18 a 24 años con estudios formales sin finalizar, excluyendo a quienes habían logrado finalizar los estudios secundarios.

Sin embargo, en el marco de la crisis de empleo joven suscitada luego del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, el Gobierno Nacional consideró pertinente incluir entre su población a abordar a los jóvenes de 18 a 24 años que habían finalizado sus estudios secundarios. Para ello implementó mediante la Resolución Conjunta N° 4 el Programa Jóvenes Mipyme / TeSumo.

El mencionado programa contaba con dos prestaciones diferentes: por un lado, las Acciones de Entrenamiento Para el Trabajo, ya descriptas anteriormente entre las prestaciones del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y, por el otro, el Programa de Inserción Laboral. Puntualmente esta prestación es la que abordaremos en el análisis de caso de esta tesina.

INSERCIÓN LABORAL EN EL MARCO DEL PROGRAMA TESUMO: LA ARTICULACIÓN ENTRE DIFERENTES ORGANISMOS DEL ESTADO NACIONAL.

Mediante la Resolución Conjunta N° 4 del MTEySS y el Ministerio de Desarrollo Productivo, hoy degradado a Secretaría dentro del Ministerio de Economía, se creó el Programa TESUMO, que establecía, entre otros los siguientes puntos relevantes:

- **Ámbito de aplicación:** Secretaría de Empleo, dentro del MTEySS y la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los emprendedores dentro del Ministerio de Desarrollo Productivo
- Los beneficiarios serán trabajadores desocupados de entre 18 y 24 años inclusive con estudios secundarios finalizados.
- Las empresas participantes deberán ser alcanzados por los términos previstos en la Resolución 220/19 de la ex Secretaría de Emprendedores y la pequeña y mediana empresa, que orbitaba en el ex Ministerio de Producción y Trabajo.

- La implementación del Programa será a cargo del MTEySS a través de sus dispositivos territoriales y de la Red de Servicios de Empleo.

El objeto de análisis de este trabajo es puntualmente la ejecución de esta prestación durante el año 2022 en Gran Mendoza.

Esta prestación, siguiendo la descripción que nos brinda la página web oficial del MTEySS tiene por objetivo la promoción de la inserción de trabajadores con mayores dificultades de empleabilidad, dando a las empresas una ayuda económica a descontar del salario de bolsillo del trabajador.

Su reglamento está dado por la Resolución 45/2006 del MTEySS y sus modificatorias.

Si bien está dirigido en términos generales a todas las empresas del país, independientemente de su tamaño la prestación que analizaremos se enfoca en las que cuenten con certificado MiPyme vigente, lo que les permitió acceder, además, a un Aporte No Reembolsable a cargo del ex Ministerio de Desarrollo Productivo. Las personas que pueden ser contratadas usando este beneficio deben pertenecer a alguno de los siguientes grupos poblacionales o programas

- Seguro por Desempleo,
- Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR),
- Egresados/as de cursos de Formación Profesional apoyados por el MTEySS,
- personas incluidas en los grupos poblacionales con tratamiento especial del programa Fomentar Empleo,
- personas inscriptas al programa Jóvenes y MIPYMES/TeSumo

- programas de inclusión social, productiva y de desarrollo local implementados por el Ministerio de Desarrollo Social, y
- participantes inscriptos/as en programas implementados por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.

La metodología de adhesión al programa consiste en la inscripción de la empresa y de los participantes en un software del MTEySS, donde sus datos son validados. Concluido ese proceso deben entregar presencialmente o vía correo electrónico en la Agencia Territorial o en la Oficina de Empleo de su municipio un formulario de adhesión al programa firmado junto con el alta temprana de AFIP del Trabajador a incorporar. Cumplido esto, dicha documentación es cargada en un software interno del MTEySS que liquida de manera automática las erogaciones a los participantes que luego son descontadas por los empleadores de los recibos de haberes.

La duración del beneficio es de doce meses corridos. El aporte del MTEySS se determina de acuerdo a la dotación de trabajadores declarados de la empresa, la duración de la jornada laboral y el género de los contratados.

El siguiente cuadro aclara lo antes mencionado:

Planta de personal del/la empleador/a	Trabajadores/as *	
	Mujeres / Personas no binarias (Decreto 476/2021)	Varones
Contratación a tiempo completo		
Hasta 5 trabajadoras/es	\$ 33000	\$ 29700
Entre 6 y 15 trabajadoras/es	\$ 29500	\$ 26200
Entre 16 y 80 trabajadoras/es	\$ 26000	\$ 22700
Más de 80 trabajadoras/es	\$ 23500	\$ 20200
Contratación a tiempo parcial		
Hasta 5 trabajadoras/es	\$ 14000	\$ 12800
Entre 6 y 15 trabajadoras/es	\$ 12300	\$ 11100
Entre 16 y 80 trabajadoras/es	\$ 10600	\$ 9400
Más de 80 trabajadoras/es	\$ 9300	\$ 8100

Fuente: elaboración propia en base a página web del MTEySS, 2022.

Si el acceso al PIL se daba a través del Programa TeSumo las empresas podían solicitar además el Aporte No Reembolsable del ex Ministerio de Desarrollo Productivo. Los mismos tenían una duración de 12 meses corridos, pero su monto se determinaba por la duración de la jornada laboral y el género de los trabajadores incorporados. A continuación, se presenta un cuadro que aclara lo mencionado:

	VARONES	MUJERES Y DIVERSIDADES SEXOGENERICAS
JORNADA PARCIAL	\$5.000	\$6.500
JORNADA COMPLETA	\$10.000	\$13.500

Fuente: elaboración propia en base a página web del MTEySS, 2022.

Como tercer beneficio al que las empresas podían acceder figura el descuento en contribuciones patronales (no sobre la totalidad de las cargas sociales), que era de 95% durante doce meses para la contratación de mujeres, personas con discapacidad y diversidades sexo genéricas y de 90% para contratación de varones.

Estos lineamientos rigieron hasta el 31 de agosto de 2022 y estaban contenidos en el decreto presidencial 493/21. Para las inserciones laborales hechas desde el 1 de septiembre de 2022 hasta la fecha rige el 551/22 que establece que los descuentos en las contribuciones patronales son sin distinciones basadas en las características de los trabajadores, sino solamente en la duración de la jornada. Los mismos son:

- 50% de descuento para relaciones laborales de jornada parcial durante doce meses.
- 100% de descuento para relaciones laborales de jornada completa durante doce meses.

Es interesante ver, en la ejecución de esta política, la articulación de tres organismos nacionales diferentes, que a través de diferentes herramientas logran concurrir en el objetivo común de la inserción de jóvenes de 18 a 24 años en empleos registrados.

PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

En este apartado se presentan resultados obtenidos del software informático que posee la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. A continuación, se presentarán una serie de cuadros y gráficos que sirven como insumo para analizar la pertinencia del Programa como respuesta a la problemática que intentó resolver. Recordemos que el período temporal a analizar es desde enero hasta diciembre

de 2022 en la zona de Gran Mendoza, comprendida esta por los departamentos de Ciudad, Las Heras, Guaymallén, Godoy Cruz, Luján de Cuyo y Maipú.

A continuación, se presenta un cuadro de elaboración propia que expone como se divide la cantidad de personas participantes por género en los departamentos analizados:

TOTAL PERSONAS PARTICIPANTES POR MUNICIPIO DONDE ESTA UBICADO EL ESTABLECIMIENTO Y POR GENERO		
CIUDAD	MUJERES Y DIVERSIDADES	187
	VARONES	136
	TOTAL	323
GODOY CRUZ	MUJERES Y DIVERSIDADES	67
	VARONES	73
	TOTAL	140
GUAYMALLEN	MUJERES Y DIVERSIDADES	131
	VARONES	130
	TOTAL	261
LUJÁN DE CUYO	MUJERES Y DIVERSIDADES	42
	VARONES	32
	TOTAL	74
LAS HERAS	MUJERES Y DIVERSIDADES	11
	VARONES	10
	TOTAL	21
MAIPU	MUJERES Y DIVERSIDADES	105
	VARONES	56
	TOTAL	162

Fuente: elaboración propia en base a Software de Secretaría de Empleo, 2023.

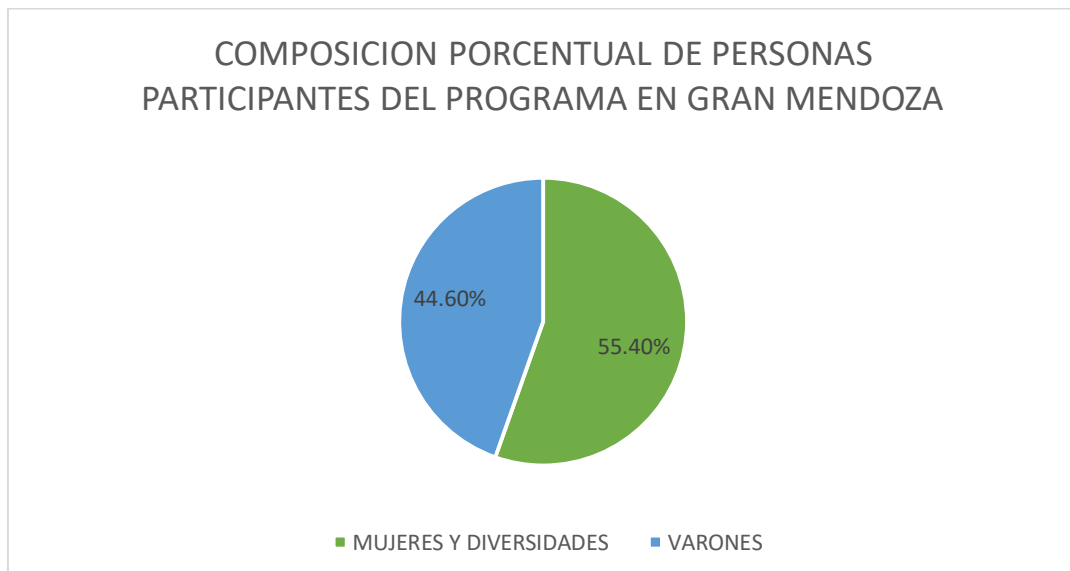
En todos los departamentos analizados se observa una mayor participación femenina y de diversidades que masculina en la población beneficiaria. A partir de ello, es posible inferir que uno de los objetivos de la política se cumple, que es fortalecer de manera particular el empleo registrado en mujeres y diversidades jóvenes. Este objetivo se

cristaliza en que los incentivos son mayores cuando las empresas contratan personas pertenecientes a estos grupos poblacionales.

A continuación, se presentan un cuadro y un gráfico que organiza los totales de Gran Mendoza.

PERSONAS PARTICIPANTES EN GRAN MENDOZA. TOTAL Y POR GENERO	
MUJERES Y DIVERSIDADES	543
VARONES	437
TOTAL	980

Fuente: elaboración propia en base a Software de Secretaría de Empleo, 2023.



Fuente: elaboración propia en base a Software de Secretaría de Empleo, 2023.

Como complemento de lo anterior se toma una muestra de 654 casos sobre los 980 puestos de trabajo totales generados por el programa y se los diferencia por el tipo de puesto de trabajo generado, y si en la contratación para cubrir dicha vacante las empresas optaron por mujeres y diversidades o por varones. El recorte de la muestra es debido a que el Software mencionado, desde donde se han extraído la totalidad de los datos sobre

la ejecución del programa en este trabajo, no arroja la totalidad de los puestos, sino sólo esa porción.

Para el agrupamiento de los tipos de puestos de trabajo se construyeron tres indicadores diferentes:

- Puestos en comercio, incluyen puestos de cajero, mostrador, deposito, despacho, etc.
- Puestos en industria, incluyen industria vitivinícola, textil, alimenticia, etc.
- Puestos en servicios, incluyen administrativos, atención al cliente (call centers), gastronomía.

CARACTERISTICAS DE LOS PUESTOS DE TRABAJO GENERADOS			
	TOTAL	MUJERES Y DIVERSIDADES	VARONES
COMERCIO	321	187	134
INDUSTRIA	107	15	92
SERVICIOS	226	142	84
TOTAL	654	344	310

Fuente: elaboración propia en base a software de Secretaría de Empleo, 2023.

Como complemento de lo anterior vemos las expresiones porcentuales de los puestos de trabajo generados.

	PORCENTAJE DE MUJERES Y DIVERSIDADES	PORCENTAJE DE VARONES
COMERCIO	58,20%	41,80%
INDUSTRIA	14%	86%
SERVICIOS	62,80%	37,20%

Fuente: elaboración propia en base a software de Secretaría de Empleo, 2023.

Es interesante ver cómo algunas de las diferencias que hace el mercado de trabajo el programa no puede evitarlas. La muestra más clara de ello es la escasa presencia de mujeres y diversidades en las contrataciones del sector industria. Como contrapartida de ello encontramos una enorme feminización en servicios, donde los salarios son más bajos y la rotación es más alta. Los puestos más típicos en este sector fueron atención al cliente en call center y gastronomía, en particular mozos y ayudantes de cocina.

CONCLUSIONES

A modo de resumen final de la presente tesina es importante indicar que la misma fue realizada con el objetivo de describir la incidencia de la implementación de Políticas de Empleo en la mejora de la situación laboral de los jóvenes.

Para tal fin a lo largo de la misma se buscó confirmar o refutar, ya sea total o parcialmente, la hipótesis planteada en el proyecto “Las Políticas de Empleo son una herramienta parcial para la mejora de la situación laboral de los jóvenes, ya que, si bien generan impactos positivos en la población beneficiaria directa, no cambian la situación estructural del grupo poblacional”.

En función de lo anterior podemos decir que durante los primeros dos capítulos abordamos una investigación teórica a fin de obtener un marco conceptual que nos facilitara el trabajo de análisis con el caso del Programa TeSumo en Gran Mendoza durante 2022. Recordemos que el mencionado programa consiste en incentivos económicos al sector privado para promover la contratación de personas desocupadas con estudios secundarios finalizados en empleos registrados.

Como vimos durante el desarrollo de parte del capítulo dos el aislamiento suscitado por la pandemia de COVID-19 trajo aparejado un recrudecimiento de los indicadores de empleo en la franja de población joven. Es a partir de dicho diagnóstico que el Estado Nacional esbozó a través del MTEySS una respuesta: el Programa TeSumo. Dicho programa operó como una ampliación de la población objetivo histórica del Ministerio, que eran los jóvenes de 18 a 24 años sin estudios secundarios terminados.

Retomando lo expuesto en el capítulo uno podemos decir que esta prestación se constituyó como una política activa de empleo, ya que se propone reducir el desempleo mediante la generación de nuevos puestos de trabajo formal.

En cuanto al análisis que podemos hacer luego de la recolección de datos podemos mencionar algunas de las dimensiones más llamativas. Primeramente, podemos decir que la incidencia del mismo fue escasa en relación a la población joven desempleada en Gran Mendoza

También debemos destacar que el programa presenta una presencia mucho mayor en los sectores de comercio y servicios, y muy por debajo de ellos se encuentran las inserciones en el sector industria. Esto puede analizarse como una debilidad, ya que los primeros dos sectores mencionados cuentan con mayores niveles de precarización laboral, salarios más bajos, mayor rotación de personal, etc.

Como fortaleza podemos destacar que el programa fue una herramienta útil para la inserción de mujeres y diversidades sexo genéricas, ya que nominalmente la cantidad de personas insertas superan a la cantidad de varones.

Sin embargo, el programa no logra romper con la división sexual del trabajo, ya que las mujeres y diversidades se insertaron en sectores altamente feminizados.

A partir de lo anterior se pueden inferir algunas recomendaciones de mejora para la implementación de la prestación. Entre ellas se destaca dar mayores incentivos al sector industrial. Esto debido a que la mayoría de los convenios colectivos de trabajo de este sector tienen una pauta salarial mayor respecto a los convenios colectivos de comercio y servicios, por lo que la ayuda económica ofrecida por el Estado tiene menor peso específico en el total de la inversión mensual que representa la

contratación de un nuevo trabajador en una empresa. A su vez, dentro del sector industrial, sería interesante plantear un esquema de mayores incentivos para la contratación de mujeres y diversidades, para promover de manera especial su contratación en dichas empresas, lo que representaría acceso a puestos de trabajo de mayor calificación.

Otra propuesta consiste en dotar a las Agencias Territoriales y a las Direcciones Regionales de recursos para publicidad, lo que implicaría un mayor nivel de conocimiento de la existencia del programa, tanto en jóvenes como en empresas, lo que se traduciría en un incremento de los resultados obtenidos.

Por último, es posible dejar un precedente para futuras líneas de investigación que no pudieron ser incluidas en esta tesina:

- Analizar el impacto del recientemente implementado Programa FOMENTAR, que ha logrado contener con la misma batería de prestaciones a una serie de poblaciones que se encontraban dispersas y atomizadas en otros programas del Ministerio.
- Estudiar el portal web autogestivo recientemente diseñado por el MTEySS. Según la web del Ministerio es una plataforma pública y gratuita que permite conectar a todas las personas que necesiten encontrar un empleo, capacitarse o mejorar sus competencias laborales. Allí los ciudadanos pueden registrarse y acceder a programas de empleo y sus prestaciones. Sería un aporte de gran valía comparar si mediante la autogestión se obtienen mejores resultados en la implementación de las líneas de inserción laboral. Una posible hipótesis sería que el hecho de no tener que acudir presencialmente a ninguna dependencia pública y realizar de manera remota la totalidad de la gestión implicaría un mayor interés de las empresas en acceder a las prestaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramo, H. (1994). *Cenas juvenis*. São Paulo: Scritta.
- Aguilar Villanueva, L. (2000) El estudio de las Políticas Públicas, Ed. Miguel A Porrúa, México. Estudio Introductorio.
- Assusa, G. (2020). Jóvenes vulnerados e invisibilizados. Desigualdad y juventud en la Argentina de los últimos 15 años. *Dossier de publicaciones en Derechos Humanos*, Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado de <https://www.unc.edu.ar/sites/default/files/J%C3%B3venes%20vulnerados%20o%20invisibilizados%20ODDHH%20CORREGIDO%2013-5.pdf>
- Betancur, G. (2016). La ética y la moral: paradojas del ser humano. *Revista CES Psicología*, 9(1), 109-121. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cesp/v9n1/v9n1a08.pdf>
- Braslavsky, C. (1986). Entre la herencia del pasado y la construcción del futuro. *Revista de la CEPAL*, (29), 42-55. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005148.pdf>
- CEPAL (2012). Informe regional de población en juventud en América Latina y el Caribe 2011. Invertir en juventud. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3130>
- Chaves, M. (2010) ¿Juventud? En M. Chaves, *Jóvenes, territorios y complicidades. Una antropología de la juventud urbana* (pp. 25-49). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Conthe, I. (2016). *Las políticas de empleo como herramienta para la mejora de la empleabilidad. Caso: Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en el Municipio de Las Heras, Mendoza*. (Tesis de grado, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza)
- Cortina, A. y Martínez, E. (1996). *Ética*. Madrid: Akal.
- Corzo, F. J. (2022). *Diseño de Políticas Públicas*. Ciudad de México: IEXE
- Dávila León, O. (2004). Adolescencia y juventud: De las nociones a los abordajes. *Última Década*, (21), 83-104. Recuperado de <https://www.scielo.cl/pdf/udecada/v12n21/art04.pdf>

- De Zan, J. (2004). La ética, los derechos y la justicia. Montevideo, Uruguay: Fundación Konrad-Adenauer Uruguay. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/23356.pdf>
- Escalada, N. (2017) Tejiendo la red: una mirada sobre las oficinas de empleo en la provincia de Entre Ríos; Universidad de Mar del Plata; Revista de Estudios Marítimos y Sociales; 12; 1-2018; 48-70. Recuperado de <https://estudiosmaritimossociales.org/archivo/rem-s-12/dossier-escalada/>
- Espina, A. (2007) "Estado del Bienestar, democracia y pactos sociales en España: las políticas de empleo, desempleo y mercado de trabajo", págs. 279-312.
- Faur, E., Chaves, M. y Rodríguez, G. (2006). *Informe. Investigaciones sobre juventudes en Argentina: estado del arte en ciencias sociales*. La Plata, Ciudad de Buenos Aires: Instituto de Altos Estudios Sociales. Recuperado de <https://www.comisionporlamemoria.org/archivos/jovenesymemoria/colecciones/vol3/informe-investigaciones-sobre-juventudes-en-argentina.pdf>
- Feixa, Carles. (2006). Generación XX. Teorías sobre la juventud en la era contemporánea. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 4(2), 21-45. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-715X2006000200002&lng=en&tlng=es.
- García Delgado, D.(2007) "Políticas Públicas"; en: Cravacuore, D. (comp.) Manual de Gestión Municipal Argentina. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Federación Argentina de Municipios - Hanns Seidel Stiftung, Buenos Aires (Argentina). Capítulo II. (En prensa)
- Garriga Zucal, J. y Maglia, E. (2018). ¿Qué es un policía? Un estudio sobre las representaciones del trabajo y sociedad. *Trabajo y Sociedad, Sociología del trabajo-Estudios culturales-Narrativas sociológicas y literarias*, NB-Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet), (31),15-31. Recuperado de <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/31%20GARRIGA%20JOSE%20y%2>

[OMAGLIA%20ELEA%20PolicIa,%20sacrificio,%20vocacion,%20estado%20policial.pdf](#)

- Grané, Mercedes Inés (2019). La política de empleo joven en Argentina: estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10469/15248>
- Innamoratto, M.G. (2015). *Vulnerabilidad social, adicciones y prácticas delictivas: estudio exploratorio, descriptivo e interpretativo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Infojus.
- JACINTO, Claudia (2002) “Los jóvenes, la educación y el trabajo en América Latina. Nuevos temas, debates y dilemas”, en: IBARROLA, María (Coord.) Desarrollo local y formación: hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo; OIT, pág. 67.
- Lorenz, M. (2018). Definiendo la profesión policial. *Trabajo y Sociedad Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias* NB - Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet) (30), 347-369. Recuperado de <http://www.scielo.org.ar/pdf/tys/n30/n30a18.pdf>
- Malfa Gold, J. (2010). La economía informal en el Gran Mendoza. Resultados del Módulo de Trayectorias Laborales aplicado a la Encuesta Permanente de Hogares. Cuarto Trimestre de 2009. Dirección de Estadísticas e Investigaciones, Gobierno de Mendoza. Recuperado de https://deie.mendoza.gov.ar/backend/uploads/files/2016-08-25%2015:28:39_Informalidad%20Laboral%20en%20el%20Gran%20Mendoza.pdf
- Margulis, M. y Urresti, M. (2000). *La juventud es más que una palabra*. Buenos Aires: Biblos. Recuperado de https://www.ses.unam.mx/curso2007/pdf/MARGULLIS_MARIOURRESTI_MARCELO.pdf
- Martín, M. E. (Coord.) (2020). *El Trabajo de Jóvenes y Mujeres en Mendoza 2007-2018*. Universidad Nacional de Cuyo. Instituto Multidisciplinario de Trabajo y Producción. Recuperado de

https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitaes/15835/eltrabajodejovenesy mujeres 2007-2018.pdf

- Martín, M. E. ; Ruggeri, S. (2022). *El trabajo de jóvenes en Mendoza 2019- 2021*. Mendoza, Argentina: Universidad Nacional de Cuyo. Instituto de Trabajo y Producción. Recuperado de <https://bdigital.uncu.edu.ar/17895>
- Melotto, M. (2013). Aprender a Desear lo Posible: la construcción de la vocación y el espíritu de cuerpo en escuelas de formación básica policial. En S. Frederic, M. Galvani, J. Garriga y B. Renoldi (Eds.) *De Armas Llevar Estudios socio antropológicos de los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad* (pp. 241-270). La Plata: Editorial de la Universidad de la Plata. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/fpycs-unlp/20171102045703/pdf_1295.pdf
- Mercado Maldonado y Hernández Oliva, (2010). El proceso de construcción de la identidad colectiva. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México*, (53), 229-251. Recuperado de <https://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v17n53/v17n53a10.pdf>
- Ministerio de Salud de Mendoza (2014). Atención primaria de la salud ante el consumo problemático de drogas. Recuperado de <https://www.mendoza.gov.ar/salud/wp-content/uploads/sites/7/2014/10/APS-Consumo-Problematico-de-Drogas...pdf>
- Miranda, A., Otero, A. y Corica, A. (2007). *Papeles de población*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 13(52), 231-253. Cambio y situación social de los jóvenes en Argentina. Recuperado de <https://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v13n52/v13n52a9.pdf>
- Naciones Unidas (s.f.). Juventud. Desafíos globales. Recuperado de <https://www.un.org/es/global-issues/youth>
- Lahera Parada, E (2002) *Introducción a las Políticas Públicas*, FCE, México. Primera parte (pp 13-35)
- Meny, I. y Thoenig, J.-C. (1992) *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona. Primera Parte: La teoría.

- NEFFA, Julio César (2011) “Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes”, pág. 12 y 13. 27
- NEFFA, Julio (2006) “El trabajo y el empleo vistos en perspectiva durante la transición”; en: Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina, págs. 147-153
- Observatorio Social de Juventudes (2021). Encuesta Nacional de Juventudes. Informe septiembre de 2021. Recuperado de <https://isepci.org.ar/wp-content/uploads/2021/10/informe-ENAJ.-2021.pdf>
- Olivares, S., Rivera, N., López, M. y Turrubiates, M. (2020). Etapas de la identidad para ser profesionalista: evolución de las expectativas de los retos académicos a lo largo de la carrera. *Formación Universitaria*, 13(4),11-20. Recuperado de <https://www.scielo.cl/pdf/formuniv/v13n4/0718-5006-formuniv-13-04-11.pdf>
- Salvia, A. y Miranda, A. (1999). Norte de nada. Los Jóvenes y la exclusión en los 90. *Realidad Económica*, UBA-CONICET, 3(165), 110-124. Recuperado de <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/61.pdf>
- Subirats, J (1989) Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración"
- Vila, P. (1985). Rock Nacional. Crónicas de la resistencia juvenil (Tesis de Licenciatura). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador. Recuperado de <https://racimo.usal.edu.ar/7546/1/5000262671-Rock%20Nacional%20cr%C3%B3nicas%20de%20la%20resistencia%20juvenil.pdf>