

Proyecto PUENTES

Para transformar planes por empleo

Mgter. Dante Nicolás Quaglia
dnquaglia@gmail.com

Lic. Dario Daniel Bertero
dariodanielbertero@gmail.com

Resumen

El presente trabajo estudia y evalúa una propuesta integral para transformar los planes sociales que implementa el Estado Nacional -particularmente el “Potenciar Trabajo”-, en empleo registrado en el sector privado. A través de 7 políticas públicas se direccionan los esfuerzos públicos y privados para empezar a revertir el camino asistencial en materia de empleo, que se viene transitando desde hace varios años. Analizando el costo fiscal del proyecto y proponiendo un marco jurídico para su implementación.

Palabras clave: Planes sociales, Promoción del Empleo, Desocupación.

Clasificación J23, J68.

† Las opiniones aquí expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Contenido

I. Introducción	3
II. Contexto: ¿desde dónde partimos?	3
III. Diagnóstico: cambiar Planes por Empleo; un gran desafío	5
IV. Descripción general de la propuesta	6
V. Implementación y Marco Normativo	9
VI. Análisis del costo fiscal	12
VI.I Programa de empleo	13
VI.II Contratación de las personas beneficiarias	13
VII. Reflexiones Finales	15
VIII. Bibliografía	16

I. Introducción

La Argentina tiene problemas estructurales que impiden desarrollar su potencial. Las sucesivas crisis y el incremento de la pobreza llevaron a que los gobiernos de distinto signo intervinieran realizando transferencias a los hogares con más dificultades económicas y laborales. Estas medidas, que debían ser transitorias, lamentablemente se están transformando en permanentes, sumiendo a las familias a niveles de ingreso mínimos, sin posibilidades de progreso y desincentivando la cultura del trabajo como principal herramienta para una vida digna. Esta realidad impacta en el mercado laboral, donde la superposición de beneficios que perciben las personas hace dificultosa la contratación de trabajadores de forma registrada, ya que muchas veces se prefiere la seguridad de un plan a la incertidumbre de un trabajo en blanco en una economía que no da certezas de largo plazo.

Para abordar el problema del empleo es necesario considerar múltiples factores. Sin dudas, el crecimiento económico sostenido es indispensable para insertar en el mundo del trabajo a los millones de personas que se encuentran fuera del mismo, ya sea desocupadas plenas o beneficiarias de planes sociales. Otra dimensión fundamental corresponde a las elevadas cargas tributarias que afrontan las empresas cuando incorporan de manera formal a un trabajador, que hacen que el costo laboral sea un 50% más alto que el salario de bolsillo. Un tercer aspecto a tener en cuenta es la llamada 'economía en negro', circuito por donde se mueve buena parte de la economía argentina, y que tiene consecuencia directa sobre la formalidad laboral. Finalmente, la estructura de subsidios y planes sociales que se fueron acumulando con el correr de los años generan distorsiones en el mercado laboral, que se van profundizando a medida que se consolidan en el sistema económico nacional.

El plan más importante a nivel nacional, por la cantidad de personas beneficiarias, su alcance geográfico y la asignación presupuestaria es el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo" (PT), que alcanza en la actualidad a poco más de 1,2 millones de personas a lo largo y a lo ancho de país. El Potenciar Trabajo, unificó en marzo del 2020 los programas Hacemos Futuro y el Salario Social Complementario, y tiene como objetivo "...contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socio-productivos, socio-comunitarios, socio-laborales y la terminalidad educativa, con el fin de promover la inclusión social plena para personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica".¹

El presente trabajo busca realizar un aporte ante la urgente necesidad de revertir los problemas estructurales asociados al mercado de trabajo en Argentina. En un país donde la producción se encuentra estancada desde el año 2011 y un sector privado que no genera empleo de calidad desde hace ya tiempo, las políticas públicas vinculadas al empleo deberían orientarse a desenredar la madeja que impide el desarrollo de la producción y el trabajo.

II. Contexto: ¿desde dónde partimos?

En la actualidad, conviven numerosos programas de asistencia y de empleo, tanto a nivel nacional como provincial y municipal. Destacan los programas nacionales, por su magnitud, alcance y las características que tienen, siendo el PT el de mayor envergadura en materia de generación de empleo.

¹ Fuente: Ejecución Físico Financiera, cuarto trimestre de 2021, Oficina Nacional de Presupuesto.

El último dato disponible sobre el plan PT se encuentra publicado por el Ministerio de Economía, a niveles agregados. EN el siguiente cuadro se puede apreciar su evolución desde el año 2018 al 2021:

Tabla 1: Beneficiarios activos Potenciar Trabajo, IV trimestre 2021

Año	Personas Beneficiarias	Variación % Anual
2018	468.365	
2019	534.898	14,2 %
2020	877.889	64,1 %
2021	1.218.813	38.8 %
Aumento 2018-2021	750.448	160 %

Fuente: elaboración propia en base a MECON

Es notable el crecimiento de este plan en el período analizado. El incremento total del periodo fue de 160%, aumentando su prestación en 750.000 personas en tres años, y llegando a más de 1,2 millones de personas a fines del 2021.

La información desagregada a nivel subnacional se obtuvo del informe del segundo trimestre del 2021 del Consejo Nacional de Políticas Sociales². En el cuadro siguiente se presentan algunas jurisdicciones seleccionadas, y en otra sección se presentarán los datos completos con un análisis detallado. Observando el cuadro, la primera reflexión que surge tiene que ver con la discrecionalidad de las asignaciones de beneficios, con un claro sesgo hacia la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma, que contienen el 57,6% del total. En el conurbano la cantidad de beneficios en ese trimestre alcanzó un valor de 385.169, esto es, el 38,3% del total nacional.

Tabla 2: Beneficiarios Potenciar Trabajo, II trimestre 2021

Jurisdicciones seleccionadas	Total	% sobre el total
Buenos Aires	534,895	53.2 %
Ciudad de Buenos Aires	46,249	4.6 %
Córdoba	30,165	3 %
Santa Fe	29,650	2.9 %
TOTAL NACIONAL	1,006,055	-

Fuente: Consejo Nacional de Políticas Sociales

Los montos que paga el Potenciar Trabajo (PT) como remuneración en términos generales se ha ido modificando con el correr del tiempo acompañando los incrementos de precios. Si bien el plan fue creado en marzo del 2020, el mismo es el resultado de unificar programas preexistentes.

² Cabe señalar que al momento de realizar este informe no se encontraba disponible el acceso a los datos abiertos del Ministerio de Desarrollo Social del portal de transparencia del gobierno nacional.

Así, en enero del 2018 el plan Hacemos Futuro pagaba una asignación estímulo de \$4.750. Este monto se fue incrementando, hasta alcanzar en mayo de 2022 un valor de \$19.470.³

Tabla 3: Asignación del Potenciar Trabajo.2018 a septiembre de 2022

Fecha	Asignación	Variación %
ene-18	\$4.750	
dic-18	\$6.000	26,3 %
dic-19	\$8.500	41,7 %
dic-20	\$10.293	21,1 %
dic-21	\$16.000	55,4 %
may-22	\$19.470	21,7 %
sep-22	\$22.770	16,9 %

Fuente: elaboración propia en base a MECON

III. Diagnóstico: cambiar Planes por Empleo; un gran desafío

No hay grandes controversias sobre la necesidad de cambiar planes por empleo. Esta frase, no obstante, es más fácil decirla que hacerla, porque hay múltiples factores que deben ser tenidos en cuenta. El primer consenso debería orientarse al tipo de empleo que se propicie desde el Estado. En ese sentido, el sector privado es el gran empleador de la economía, y la migración debería orientarse a incorporar a las personas beneficiarias de planes sociales a la actividad privada. Esta no es una tarea sencilla, debido a los problemas estructurales que enfrenta la economía. La inestabilidad macroeconómica y el marco jurídico actual hace que las decisiones de las empresas sobre la incorporación de personal se retrasen, y en muchos casos nunca se efectivicen. Este aspecto es clave, porque es en el sector privado donde se propone incorporar a los beneficiarios de los diversos planes sociales existentes.

Resulta llamativo que las propuestas para cambiar planes por empleo que se están debatiendo no tengan al sector privado como protagonista principal. Las alternativas que se barajan actualmente van desde sumar a las personas beneficiarias a los municipios y gobiernos provinciales hasta la creación de un salario básico universal. O bien, propuestas como la del Decreto 551/2022, claramente insuficiente para solucionar un problema estructural que se viene generando desde hace muchos años.

Si bien hoy nadie discute la necesidad de cambiar planes por empleo, el primer consenso fundamental debería orientarse al tipo de trabajo que se busca promover. En ese sentido, el sector privado es el gran empleador de la economía, y la migración debería orientarse a incorporar a las personas beneficiarias de planes sociales a la actividad privada. No obstante, ésta no es una tarea sencilla, debido a los problemas estructurales que enfrenta la economía, que no logra generar empleo privado de manera sostenida desde hace una década.

Del lado de la población beneficiaria del PT, es necesario realizar un análisis profundo de las diferentes realidades. En primera instancia, es preciso segmentar a la población de beneficiarios de programas. No es posible aplicar una misma política de promoción laboral a una persona de 50 años que a una de 25. También hay que considerar su lugar de residencia, sus capacidades,

³ En el mes de abril, a la suma actual de asignación debe incluirse un bono por única vez de \$6.000, totalizando un monto de \$22.500 para ese mes.

su nivel de escolaridad, composición del grupo familiar, entre otros factores. La perspectiva de género es clave en este aspecto.

En segundo término, se debe contar con un análisis sobre el entramado productivo local, de manera de generar la intermediación laboral que permita insertar a las personas en las empresas y empleadores privados. Finalmente, se debe generar el sistema de incentivos y un marco normativo adecuado que permita transitar el camino hacia el empleo, tanto para las empresas como para las personas beneficiarias.

IV. Descripción general de la propuesta

El proyecto PUENTES consta de siete propuestas de políticas públicas, desarrolladas de manera general en la presente sección, y que están diseñadas para aplicarse de manera conjunta. Posteriormente, se presenta el análisis de costo fiscal y el marco normativo que acompaña las propuestas aquí presentadas.

PROPUESTA 1

Establecer una intervención gradual de cuatro etapas, con cohortes divididas por edades y lanzadas cada cuatro meses. La incorporación al Proyecto PUENTES será de carácter obligatorio para las personas beneficiarias del PT, y tendrán un período de tres meses para encontrar un empleador privado donde realizar las prácticas laborales. Transcurrido ese tiempo, la persona beneficiaria dejará de percibir la asignación estímulo hasta encontrar empresa.

Los programas vigentes tienen un rango de cobertura por edades que se ubican entre los 18 y 65 años. Para el Potenciar Trabajo, la composición por edades para el segundo trimestre del 2021 es la siguiente:

Tabla 4: Edades del Potenciar Trabajo.

Rango	Cantidad
De 18 a 24	208.253
De 25 a 40	501.015
De 41 a 64	294.774
65 y mas	2.012
TOTAL	1.006.055

Fuente: Consejo Nacional de Políticas Sociales

Un importante porcentaje de las personas beneficiarias se encuentra entre los 25 y 40 años, alcanzando el 50% de los beneficios. Le sigue el grupo de 41 a 64 años, con el 29%, y cierran los jóvenes de 18 a 24 años, que representan el 21% del total (y un 0,2% de 65 años o más).

Utilizando esta composición se pueden establecer estrategias de intervención por etapas, considerando cada grupo etario. El abordaje gradual se impone debido a dos motivos centrales: la capacidad de absorción del sector privado, y las características de la población objetivo.

Así, la implementación del proyecto PUENTES comenzará por los jóvenes de 18 a 24 años, luego se incorporarán las personas de entre 25 y 30 años, posteriormente el rango de 31 a 39 años, y finalmente de 40 años en adelante.

PROPUESTA 2

Crear un Programa Nacional de Entrenamiento Laboral en el sector privado, de 12 meses de duración, que sea el puente entre el plan social y el empleo formal.

El paso del plan social al empleo formal requiere de un "puente" que permita transitar este camino. Es de esperar que el proceso de incorporación de las pautas del sector privado se vaya construyendo de manera progresiva. Para que esto sea posible, se deben generar herramientas que orienten a los beneficiarios a realizar una práctica laboral supervisada en empresas y/o empleadores privados.

Las personas beneficiarias deberán incorporarse a empresas privadas realizando prácticas laborales. Deberán salir a buscar y encontrar empresa de manera individual. Vencido el plazo, dejarán de percibir el monto asignado al Potenciar Trabajo, hasta que encuentren donde realizar las prácticas.

El programa PUENTES, consistirá en un entrenamiento en ambientes de trabajo de 20 hs. semanales, de 12 meses de duración, sin configurar esta práctica una relación de dependencia, y el estado nacional brindará a las personas beneficiarias una asignación estímulo de \$24.000, que será co-financiada con el sector privado.

La inscripción al programa debe ser lo más sencilla posible, para que la misma no se transforme un impedimento a la participación. Se deberá completar un formulario papel, que será firmada por beneficiarios y empleadores, donde dejarán sentado su adhesión al programa. Se utilizará el formato y experiencia del programa Primer Paso, exitosa política de promoción del empleo de la provincia de Córdoba. La asignación estímulo será cofinanciada con el sector privado, con un rango de entre 6.000 y 12.000 pesos, de acuerdo con el tamaño de la empresa.

PROPUESTA 3

Crear una unidad abocada a la intermediación laboral, para fortalecer la inserción de las personas beneficiarias en empresas y empleadores privados. Se realizará un mapeo de beneficiarios y posibles empresas receptoras de manera de potenciar la incorporación y acompañar al grupo de personas más vulnerable.

Cuando una persona busca trabajo o una empresa requiere personal, se utilizan los mecanismos de mercado para que se encuentren la oferta y demanda laboral. La proactividad de las personas y empresas son centrales para que las relaciones laborales sean duraderas. No obstante, las fallas de información en muchas oportunidades generan dificultades para que este encuentro se produzca. Estas situaciones se profundizan en los sectores de menores recursos, que muchas veces no cuentan con las herramientas necesarias para acceder a la información relevante para la búsqueda de empleo. Por esto, aunque la responsabilidad principal de encontrarse en el mercado laboral corresponderá a las partes, beneficiarios y empresas, se generará un equipo de intermediación laboral para favorecer el encuentro entre la oferta y demanda laboral.

En ese sentido, el análisis del entramado productivo a nivel territorial resulta indispensable para lograr la incorporación de personas beneficiarias al empleo. Se deberá trabajar en conjunto con las cámaras empresariales, asociaciones civiles y organizaciones que promuevan el empleo en el territorio, mapeando a las posibles empresas receptoras, y trabajando con la población beneficiaria, brindando las herramientas para que puedan transitar con éxito el proceso de búsqueda laboral.

La Unidad de Intermediación Laboral establecerá lazos con los gobiernos locales para el diseño e implementación de estrategias conjuntas de inserción laboral, y las Oficinas de Empleo Municipales tendrán un rol central en la intermediación laboral.

PROPUESTA 4

Brindar capacitaciones obligatorias en habilidades socio laborales y oficios. Las capacitaciones estarán orientadas a las necesidades del sector privado, vinculando la formación a la práctica laboral realizada.

Para obtener resultados de largo plazo es requisito indispensable elevar las capacidades de la población. Se pueden distinguir dos grandes ejes temáticos de capacitación: el primero, vinculado a las denominadas habilidades blandas, y el segundo, orientado a los requisitos técnicos para realizar tareas específicas.

Las habilidades socio laborales, como así también aquellas relacionadas al comportamiento, la predisposición, actitud, y pautas de convivencia, son herramientas elementales para transitar con éxito el mundo del trabajo. Se trabajará en ese aspecto, realizando cursos y capacitaciones virtuales y presenciales, acompañando a las personas en las distintas necesidades, desde la elaboración de su CV, simulación de entrevistas laborales, etc.

Las habilidades técnicas serán brindadas a través de capacitaciones en oficios, realizando un relevamiento en el sector privado sobre las principales necesidades de formación. Este relevamiento tendrá en cuenta las particularidades de las empresas de manera de optimizar la inserción laboral en puestos demandados por el sector privado

PROPUESTA 5

Generar espacios de cuidado para los hijos e hijas de las personas beneficiarias del programa para que puedan insertarse en el mundo del trabajo, replicando el modelo de SALAS CUNA de la provincia de Córdoba.

La perspectiva de género en el mundo del trabajo es fundamental para lograr un desarrollo con equidad. Es sabido que las mujeres, además de cumplir con sus obligaciones laborales, se hacen cargo de las tareas del hogar, del cuidado de los hijos, entre otras labores por fuera de las específicas del trabajo remunerado que realizan. El PT cuenta actualmente con un 63% de beneficiarias mujeres, por lo que cobra aún más relevancia considerar esta dimensión.

Para que las mujeres beneficiarias del programa puedan desempeñarse correctamente en el mercado laboral es necesario que cuenten con un espacio cuidado donde puedan dejar a sus hijos mientras trabajan, en particular aquellos que no se encuentran en edad escolar. La provincia de Córdoba cuenta desde el año 2016 con estos espacios, denominados Salas Cuna, donde asisten niños y niñas de hasta 3 años de edad. De esta manera, para favorecer la inserción laboral

de las mujeres se creará el Programa Nacional de Salas Cuna, donde en primera instancia tendrán prioridad las mujeres participantes del Proyecto PUENTES.

PROPUESTA 6

Eximir de cargas patronales por 5 años a las empresas que contraten a las personas beneficiarias. Esta política no tiene costo fiscal, porque se dejará de pagar la asignación correspondiente al plan social Potenciar Trabajo.

En el marco del Proyecto PUENTES, la meta propuesta consiste en cambiar planes por empleo, y esto implica la continuidad laboral de las personas beneficiarias en el sector privado una vez finalizado el programa de empleo. Para lograr este objetivo, se propone generar incentivos monetarios para que los empleadores privados puedan tomar estas decisiones de contratación, brindando un marco jurídico que les permita disminuir el costo laboral asociado.

Una vez finalizado el programa de entrenamiento laboral -o durante el transcurso de este-, la empresa podrá incorporar a las personas a la nómina de personal registrado. Sucedido esto, estarán exentas del pago de cargas patronales por 5 años. Esta excepción incluye Jubilación, PAMI y Obra Social, Fondo Nacional de Empleo y Seguro de Vida Obligatorio. Estos conceptos estarán a cargo del Estado Nacional, utilizando los fondos que se ahorrará al dejar de pagar la asignación correspondiente al plan PT.

PROPUESTA 7

Las empresas contratistas y prestadoras de servicios del estado nacional deberán abrir sus puertas, receptando un porcentaje determinado de personas para realizar las prácticas del programa de empleo.

Lograr modificar el estado actual es una tarea que involucra a todos. Las empresas que son contratistas del Estado Nacional tendrán la responsabilidad de aportar al Proyecto PUENTES, abriendo sus puertas para recibir a un porcentaje de las personas beneficiarias del programa. Esta apertura será únicamente para la etapa del programa de empleo, pudiendo o no contratar posteriormente a las personas que hayan realizado el entrenamiento laboral en sus instalaciones.

V. Implementación y Marco Normativo

Objetivo general y ámbito de aplicación

El Programa de Empleo PUENTES tiene por objeto promover la transición hacia el empleo formal de personas incluidas en el Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local – “Potenciar Trabajo”, fomentando la formación educativa y favoreciendo la adquisición de experiencia, hábitos, habilidades y conocimientos prácticos relacionados con un oficio, actividad o profesión. Utilizando para ello el ámbito productivo ofrecido por una empresa o empleador privado. Su aplicación se circunscribe al territorio nacional.

Objetivos específicos

Mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas incluidas en el “Potenciar Trabajo”, a fin de avanzar en el camino de fortalecimiento de su autonomía económica y financiera. A través de una intervención gradual, con cuatro etapas separadas por cuatro meses cada una, comenzando por los jóvenes de 18 a 24 años, para luego continuar con las personas de entre 25 y 30 años, posteriormente el rango de 31 a 40 años y, finalmente, mayores de 40 años.

Posibilitar, mediante el desarrollo de actividades de orientación e intermediación laboral y apoyo en la búsqueda activa de empleo, pasando de situaciones de trabajos precarizados o poco productivos al empleo asalariado registrado en el sector privado.

Coadyuvar a una adecuada y eficaz interconexión entre la oferta laboral creada por el programa y la demanda en el mercado de trabajo. Creando beneficios para las empresas que contraten a los beneficiarios y estableciendo un cupo mínimo de beneficiarios en las empresas contratistas del estado nacional.

Cupo y Duración del Programa

El programa tendrá una duración de 12 meses para el beneficiario y su empresa o empleador, y contará con una capacitación de 2 (dos) meses -100% virtual- en “Habilidades y Competencias para el Mundo del Trabajo”, de 25 horas mensuales, a realizarse en forma simultánea con las prácticas de entrenamiento laboral en las empresas. A su vez, se dictarán cursos de oficio vinculados a las prácticas laborales.

El programa iniciará con el grupo de personas más jóvenes, de 18 a 24 años, y subsiguientes. Cada cohorte tendrá un plazo de tres meses para encontrar una empresa; vencido ese plazo dejará de percibir el beneficio correspondiente al plan PT hasta que encuentre una empresa donde realizar la práctica laboral.

El cupo total estará determinado por la cantidad de personas incluidas en el Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local – “Potenciar Trabajo”, al momento de la implementación del presente programa.

Prohibición. El beneficiario/a del Programa no podrá repetir el beneficio en nuevas ediciones del programa de empleo nacional.

Condición jurídica de los Postulantes y Beneficiario/as

Postulantes. Se entiende por postulante a la inscripción realizada por las personas incluidas en el programa con sus respectivas empresas. La autoridad de aplicación determinará si la postulación reúne las condiciones de participación de ambas partes.

Beneficiarios. Autorizada la postulación, la persona se convierte beneficiaria del programa. Las prácticas formativas desarrolladas por los beneficiarios descriptos en el presente decreto no generarán relación de dependencia entre éstos y la Empresa y/o empleador, ni con el Estado Nacional. Asimismo, los beneficiarios de las prácticas formativas contarán en todos los casos, con un seguro de Accidentes de Riesgos de Trabajo (ART), solventados por la Nación, por eventuales riesgos a los que pudieran verse expuestos.

Compatibilidades e incompatibilidades y modalidad de incorporación

Compatibilidades para las y los Beneficiarios. Es compatible con prácticas o pasantías rentadas y no rentadas de estudiantes secundarios, terciarios o universitarios y con becas académicas. Es

compatible para los postulantes inscriptos en el Monotributo Social o en el Monotributo hasta la Categoría B. Es compatible para las Trabajadoras Autónomas categoría I. Es compatible con la Asignación Universal por Hijo y Embarazo, la Tarjeta Social y beneficios similares. Es compatible con la percepción de la Pensión por Discapacidad y las Pensiones contributivas de personas con discapacidad que no superen el monto de la asignación estímulo del programa.

Incompatibilidades para las y los Beneficiarios. Es incompatible para personas que no tengan residencia en Argentina. Es incompatible con un empleo en relación de dependencia. Es incompatible con la percepción de jubilaciones o pensiones contributivas o ayudas económicas de otros programas similares. Es incompatible con las pasantías rentadas de las profesionales universitarias.

La Autoridad de Aplicación podrá exceptuar de algunos de estos requisitos a personas con discapacidad o con limitaciones físicas, psicológicas o socio económicas que dificulten su acceso al empleo.

Objetivo general y ámbito de aplicación

Requisitos y condiciones para los Capacitadores. Pueden ser capacitadores en los términos del presente programa, las personas físicas y jurídicas en general del ámbito privado de la República Argentina, cualquiera sea su actividad económica. Los requisitos y condiciones que estos deberán cumplimentar son los siguientes: estar inscriptos regularmente en los organismos nacionales, provinciales y municipales de carácter tributario y de Seguridad Social. Autorizar y permitir en sus instalaciones la realización de los procesos de capacitación y entrenamiento de los beneficiarios en ambientes de trabajo. Tener al menos un trabajador en relación de dependencia. No sustituir trabajadores vinculados con un contrato laboral -bajo cualquier modalidad- por beneficiarias y beneficiarios del presente programa. No haber realizado despidos colectivos dentro de los seis (6) meses previos a la presentación de una postulación. No tener a su cargo ni servirse de trabajadores no registrados o registrados indebidamente.

Cantidad de beneficiarios que pueden incorporar las empresas o empleadores privados.

- Las que tengan hasta diez empleados registrados: un beneficiario.
- Las que tengan once a veinte empleados registrados: dos beneficiarios.
- Las que tengan más de veinte empleados registrados en A.F.I.P.: diez por ciento (10%) de beneficiarios sobre su planta de personal.

No califican las empresas o empleadores privados que no tienen personal registrado en relación de dependencia. No cuentan para el cupo la incorporación de beneficiarias con discapacidad, trasplantadas, participantes de programas de recuperación de adicciones, libertad asistida y similares, o quienes estén situaciones de violencia de género.

Prohibiciones. No pueden ser capacitadores las personas jurídicas de carácter público definidas como tales en el artículo 146 del Código Civil, ni las instituciones educativas públicas de gestión privada, excepto por tareas no docentes por las cuales no perciban aportes del Estado.

Modalidad de incorporación.

Las empresas o empleadores privados capacitadores pueden incorporar beneficiarias y beneficiarios del Programa mediante dos modalidades:

a) Modalidad Entrenamiento: de hasta doce (12) meses sin ningún costo para la empresa empleador, que no genera relación de dependencia entre beneficiaria/o y el capacitador ni entre

éste y el Estado Nacional o Provincial. La carga horaria de la práctica será de cuatro (4) horas diarias o veinte (20) horas semanales, y

b) Modalidad Contrato por Tiempo Indeterminado (CTI): se establece una relación laboral formal entre la persona física o jurídica y beneficiario/a.

Asignación Estímulo y Cofinanciación

Estímulo para Beneficiarias/os. Las y los beneficiarios tienen derecho a una asignación estímulo de carácter económico y no remunerativo, mensual y consecutiva. Estipulado en \$24.000 (pesos veinticuatro mil). Pudiendo ser modificada o actualizada por la autoridad de aplicación.

Cofinanciación. La asignación estímulo será cofinanciada por la empresa o empleador. El aporte mensual se determina en relación a la cantidad de empleados en relación de dependencia que posean. Dicho aporte se realizará a través del débito automático a los CBU declarados por las empresas. La cofinanciación comenzará a regir a partir del inicio de la práctica laboral en las empresas. Y tendrá la siguiente proporción:

- Empresas hasta 15 empleados en relación de dependencia con el 25% de la asignación estímulo por beneficiario/a y por mes.
- Empresas de 16 hasta 80 empleados en relación de dependencia con el 35% de la asignación estímulo por beneficiario/a y por mes.
- Empresas a partir de 81 empleados en relación de dependencias con el 50% de la asignación estímulo por beneficiario/a y por mes.

Beneficios para empresas y empleadores que contraten beneficiarios

Las empresas que contraten a los beneficiarios del presente programa, durante o al finalizar el programa, gozarán respecto de cada una de las nuevas incorporaciones de una reducción del 95% de las contribuciones patronales vigentes. El presente beneficio para las relaciones laborales tendrá una duración de 5 años.

Requisitos para empresas contratistas y prestadoras de servicios del Estado Nacional

Las empresas que posean contratos vigentes con el Estado Nacional deberán tomar una cantidad determinada de programas de empleo, de carácter obligatorio, relacionada a la cantidad de empleos registrados según Formulario 931. La autoridad de aplicación determinará las cantidades y supervisará el cumplimiento según la siguiente escala:

- Empresas con 20 a 50 empleados: 2 programas de empleo
- Empresas con 51 a 100 empleados: 3 programas de empleo
- Empresas con 101 a 200 empleados: 5 programas de empleo
- Empresas con 201 a 500 empleados: 8 programas de empleo
- Empresas con 501 a 1.000 empleados: 20 programas de empleo
- Empresas con 1.001 a 2000 empleados: 30 programas de empleo
- Empresas con más de 2.001 empleados: 50 programas de empleo

VI. Análisis del costo fiscal

El programa PT tuvo un nivel de ejecución presupuestaria de \$226.557,2 millones de pesos el año 2021. La cantidad de personas beneficiarias al cierre del año 2021 fue de 1.2 millones. Para realizar el análisis de costo fiscal, se dividió el Proyecto PUENTES en dos etapas. La primera,

mientras se encuentra vigente el programa de empleo, y la segunda, al pasar a la modalidad de contrato por tiempo indeterminado.

VI.I Programa de empleo

El programa Potenciar Trabajo para el mes de abril tiene previsto una asignación de \ \$19.470. El Proyecto PUENTES prevé la creación de un programa de empleo que sustituya al actual plan social. Este nuevo programa tendrá una asignación estímulo asociada de \ \$24.000 por veinte horas de práctica semanal en empresas y/o empleadores privados. Este valor será cofinanciado por las empresas, de manera creciente de acuerdo a la cantidad de empleados que tenga en su nómina, de acuerdo a la siguiente escala:

- Empresas hasta 15 empleados en relación de dependencia: 25% de la asignación estímulo por beneficiario/a y por mes.
- Empresas de 16 hasta 80 empleados en relación de dependencia: 35% de la asignación estímulo por beneficiario/a y por mes.
- Empresas a partir de 81 empleados en relación de dependencias con el 50% de la asignación estímulo por beneficiario/a y por mes.

Al aplicar estas escalas, los montos de aportes del sector privado quedan en \$6.000 \$8.400 y \$12.000 respectivamente. El costo fiscal unitario al pasar del programa Potenciar Trabajo al Programa PUENTES resulta en un ahorro para todas las escalas propuestas, gracias a la cofinanciación privada. Este resultado puede verse en el siguiente cuadro:

Tabla 5: Costo fiscal del programa de empleo

	Potenciar Trabajo	Programa PUENTES	Cofinanciación privada	Costo Fiscal Unitario
Escala 1	\$19.470	\$24.000	\$6.000	-\$1.470
Escala 2	\$19.470	\$24.000	\$8.400	-\$3.870
Escala 3	\$19.470	\$24.000	\$12.000	-\$ 7.470

Fuente: elaboración propia en base a MECON

VI.II Contratación de las personas beneficiarias

Una vez finalizado el entrenamiento, la empresa puede incorporar a la persona a su planta de personal. En ese caso, la empresa estará exenta por ley de pagar aportes y contribuciones durante 5 años. El costo fiscal de la medida en este caso dependerá del salario que pague cada empleador. Se realizó el cálculo para 5 tipos de posibilidades: salario mínimo vital y móvil, maestranza, construcción, comercio y metalurgia. En el cuadro siguiente se muestra la composición del salario, con los aportes y contribuciones que realizan trabajadores y empresas.

Tabla 6: Composición del salario

Concepto	Salario Mínimo	Maestranza	Construcción	Comercio	Metalurgia
Costo Salarial Total*	\$59.020	\$77.071	\$83.462	\$109.684	\$118.197
Contribuciones Patronales	\$12.104	\$15.806	\$17.117	\$22.495	\$24.241
Salario Bruto	\$46.916	\$61.265	\$66.345	\$87.189	\$93.957
Aportes del Trabajador	\$7.976	\$10.415	\$11.279	\$14.822	\$15.973
Salario Neto	\$38.940	\$50.850	\$55.066	\$74.983	\$77.984

Nota: sin considerar el costo de Aseguradora de Riesgos de Trabajo (ART)

Fuente: elaboración propia

Del cuadro precedente surge la composición del salario para trabajadores y empresarios. Si se observa la columna del salario mínimo, el sueldo de bolsillo que recibe un trabajador es de \$38.940, mientras que lo que tiene que pagar la empresa por ese trabajador es \$59.020, esto es, un 52% más de lo que recibe neto el trabajador.

Los aportes de los trabajadores están compuestos por la Jubilación (11%), PAMI (3%) y Obra social (3%). Las contribuciones patronales, por su parte, están desagregadas en Jubilación (16%), PAMI (2%), Obra social (6%), Fondo Nacional de Empleo (1,5%), y Seguro de Vida Obligatorio (0,03%). Además, debe incluirse la ART, que tendrá un costo variable dependiendo la cotización de la ART.

En el cuadro siguiente se calcula el costo fiscal de eximir a las empresas de las cargas patronales. Para este cálculo se entiende que, en la actualidad, cada persona que percibe un programa potenciar trabajo genera un gasto unitario igual al monto que percibe, y este dinero ya es parte del presupuesto del estado destinado a este fin. Al pasar a estar en blanco, deja de cobrar esa asignación, lo que reduce el gasto público en esa cuantía. Ese gasto es reorientado para eximir a las empresas de las cargas patronales, pagando al ANSES el dinero correspondiente, de manera de no modificar el gasto inicial, antes de la eximición. Esto se puede ver en el cuadro siguiente:

Tabla 7: Costo Fiscal: eximición de cargas patronales

Concepto	Salario Mínimo	Maestranza	Construcción	Comercio	Metalurgia
Potenciar Trabajo	\$19.470	\$19.470	\$19.470	\$19.470	\$19.470
Cargas Patronales	\$12.104	\$15.806	\$17.117	\$22.495	\$24.241
Costo Fiscal Unitario	-\$7.366	-\$3.664	-\$2.353	\$3.025	\$4.771

Fuente: elaboración propia

Si se supone que luego del programa de empleo, las personas quedan efectivas en igual proporción en cada sector de actividad, el costo fiscal sería negativo, lo que implica un ahorro fiscal de \$1.117 en promedio por cada 5 personas que ingresar al mercado formal.

Es importante recalcar que de no generarse alternativas para que las personas beneficiarias pasen de los planes sociales al empleo genuino, el gasto en estos programas se mantendría en

el tiempo, siendo parte del presupuesto público, ya naturalizado y considerado gasto permanente. Por este motivo, el ahorro fiscal calculado para un año es válido para los 5 años de eximición impositiva.

Utilizando esta información se pueden hacer estimaciones de costo fiscal total, planteando diferentes escenarios de inserción laboral en el marco del Proyecto PUENTES.

Tabla 8: Costo fiscal proyectado anual, en millones de pesos

	Escenario 1 35 % inserción	Escenario 2 50 % inserción	Escenario 3 80 % inserción	Escenario 4 100 % inserción
Personas	426.585	609.407	975.050	1.218.813
Costo Fiscal Mensual	-\$ 477 mm	-\$ 681 mm	-\$ 1.089 mm	-\$ 1.362 mm
Costo Fiscal Anual	-\$ 5.720 mm	-\$ 8.172 mm	-\$ 13.074 mm	-\$ 16.342 mm

Fuente: elaboración propia

El ahorro fiscal en el caso de menor efectividad se encuentra en el orden de los 5.720 millones de pesos, si se lograra incorporar al mercado laboral formal únicamente al 35% de las y los beneficiarios. En el otro extremo, si la efectividad fuera del 100%, el ahorro fiscal sería de 16.342 millones de pesos. En ese marco, todos los esfuerzos tienen que concentrarse en cubrir al total de personas beneficiarias del PT, generando nuevas herramientas en el caso que sea necesario para alcanzar el objetivo de inserción laboral. Las personas que no logren la inserción laboral podrán acceder a un seguro de cobertura básica de seis meses de duración. La autoridad de aplicación establecerá los valores del seguro que no podrá ser superior al 30% de la asignación estímulo correspondiente al programa de empleo cuidando el balance fiscal. A modo de ejemplo, con una inserción laboral del 75%, el valor de cobertura que hace cero el costo fiscal es de \$6.700 durante cuatro meses.

VII. Reflexiones Finales

La implementación de estas propuestas requiere de un seguimiento minucioso que permita, en caso de ser necesario, generar medidas y acciones complementarias para lograr el éxito del proyecto. Esta capacidad de calibración al poner en marcha el proceso es indispensable.

La situación macroeconómica –alta inestabilidad de precios, reglas, regulaciones, y de producción- no favorece el buen funcionamiento de los incentivos creados por las políticas en general, haciendo por ejemplo que un beneficio tributario-laboral no sea percibido por los agentes económicos con la esperada racionalidad de otras situaciones. Dicho de otro modo, las variables que determinan la demanda laboral están siendo afectadas por factores exógenos que no favorecen el acompañamiento de los incentivos.

Por otro lado, hay que destacar que generar políticas públicas que permitan desandar el camino asistencial que el Estado Nacional viene transitando no es tarea sencilla, desde el lado de la oferta de trabajo. En el caso de los beneficiarios del PT en particular -como se vio anteriormente-, el persistente aumento de la cantidad de beneficiarios como el tiempo de permanencia en el programa están configurando desincentivos laborales que pueden tener impacto en las esperables reacciones a incentivos hacia trabajos privados. Por ende, también desde el lado de la oferta de trabajo el paso de planes a empleo no es una tarea fácil ni rápida, que demandará una calibración de incentivos adaptativa, así como la complementación con otras políticas.

Finalmente, hay que remarcar que para lograr el éxito del proyecto Puente al empleo privado se necesita del compromiso y trabajo de todos los actores que forman parte del proceso productivo: empresas, sindicatos, universidades, cámaras empresariales, organizaciones sociales, trabajadores y miembros de la sociedad civil. De esa manera, con el trabajo mancomunado del sector público y privado es posible, en un período de tiempo prudencial, empezar a reconstruir las trayectorias laborales de numerosas personas y familias y posibilitarles ingresar al mercado laboral privado.

El desafío es mayúsculo. El camino tendrá numerosos escollos. El proyecto implica políticas públicas que tendrán una dosis de incentivos y exigencias que hacen muy particular su calibración y ejecución, las que solo un consenso político y trabajo en conjunto público-privado permitirán llevarlas al éxito. En última instancia, todos los esfuerzos en esa dirección tendrán por meta la reconstrucción de la cultura del trabajo que sirva de base para el desarrollo productivo del país.

VIII. Bibliografía

- Ley 26.427: Sistema de Pasantías Educativas en el marco del sistema educativo nacional y sus modificatorias.
- Ley 19.032: Instituto Nacional De Servicios Sociales Para Jubilados y Pensionados, y sus modificatorias.
- Ley 20.744: Contrato de Trabajo y sus modificatorias y sus modificatorias.
- Ley 24.241: Sistema Nación Integrado de Jubilaciones y Pensiones y sus modificatorias.
- Ley 24.714: Régimen de Asignaciones Familiares y sus modificatorias.
- Ley 10.236: Programa Primer Paso. Provincia de Córdoba y sus modificatorias.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
<https://www.argentina.gob.ar/politicassociales>
- Ministerio de Economía <https://www.argentina.gob.ar/economia>