

## **Comentarios al Plan de Primer Empleo -o sobre cómo regresamos al neoliberalismo laboral-**

*Juan Manuel Ottaviano (UEPLAS) y Hernán Letcher (CEPA)*

*"El desempleo, el empleo informal o variables similares deberían ser tratadas con programas comprensivos que vayan más allá de aquello a lo que una iniciativa de primer empleo puede aspirar, más allá de su alcance. Si bien este tipo de iniciativas puede llegar a influir mínimamente estas variables, estas dependen más bien de otros factores"*  
OIT, 2015<sup>1</sup>

El Plan Primer Empleo constituye el primer proyecto de ley laboral introducido por el gobierno de Mauricio Macri. Los objetivos declarados del Plan de Primer Empleo son **estimular la creación de empleo formal y favorecer la formalización de trabajadores**. El diagnóstico del gobierno respecto de los problemas centrales del mercado laboral argentino centra su atención en una única dimensión, a saber, **el peso del costo laboral como desincentivo a la creación de empleo formal**. Basado en este diagnóstico, el Plan de Primer Empleo propone dos instrumentos fundamentales: una **reducción de las contribuciones patronales** – en algunos casos al 100% (es decir, exención) a los nuevos empleos de jóvenes entre 18 y 25 años; y un **subsidio de una parte o la totalidad del salario que abona el empleador al trabajador**. Según un informe de la Organización Internacional del Trabajo del año pasado, las políticas de este tipo no han tenido resultados en Latinoamérica desde que comenzaron a implementarse masivamente (1990) hasta la actualidad.

### **Las características de la propuesta**

El primero de los beneficios contempla la **reducción de contribuciones patronales**. Este se aplica para las contrataciones de jóvenes entre 18 y 24 años que tengan menos de 36 aportes continuos o discontinuos en su historial laboral (es decir, menos de tres años en su trayectoria laboral con empleo registrado). El segundo de los beneficios comprende un **subsidio al empleador**. Se trata de una transferencia dineraria correspondiente a un porcentaje del salario bruto que percibe el trabajador contratado bajo este régimen.

---

<sup>1</sup>[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_369021.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_369021.pdf)

El monto percibido por el empresario en concepto de ambos beneficios varía según la cantidad de aportes del trabajador contratado según una escala decreciente. Además de la diferenciación según el historial de aportes, los montos de los beneficios varían también según el tamaño de la empresa a partir de una segmentación entre las empresas de menos y más de 200 trabajadores, según la cual este último grupo de empresas percibe los beneficios aunque en menor magnitud.

Para que una empresa pueda acogerse a los beneficios del régimen la contratación realizada debe significar un aumento en la nómina de trabajadores.

Por último, este Plan de Primer Empleo se combina con el Plan Belgrano para el Norte argentino, región donde los beneficios no se focalizan en la franja joven sino que comprende a *todos* los trabajadores sin discriminación por edad, manteniéndose el límite de 36 aportes para ingresar en la reducción de contribuciones que beneficia al empresario.

### **El autor intelectual**

Para analizar los argumentos detrás de esta propuesta, vale revisar el texto de Jorge Colina - economista de la UCA e integrante de la Fundación Pensar- del año 2012 “Proyecto jóvenes y empleo: propuesta de un sistema integral para promover el empleo juvenil”.<sup>2</sup> En este documento, el autor sostiene:

1. “Uno de las más grandes limitaciones existentes para la generación de empleos asalariados registrados para los jóvenes son las elevadas cargas sociales que debe pagar el empleador. En el régimen general de imposiciones sobre el salario de la seguridad social, sobre la remuneración bruta del trabajador, el empleador debe aplicar al trabajador las siguientes detracciones: 11% con destino a la ANSES; 3% al ISSJP y 3% con destino a la obra social. Adicionalmente a estas imposiciones que se imponen al trabajador, el empleador –por encima de la remuneración bruta– debe tributar los siguientes impuestos: 17% a ANSES e ISSJP; 6% con destino a la obra social y 4% para ART. De esta forma, la carga impositiva efectiva de la seguridad social asciende a 53%. **Es decir, por cada \$100 que el trabajador obtiene como “salario de bolsillo” el empleador abona \$153 de costo laboral”.**

---

<sup>2</sup> [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo83/files/39- Jorge\\_Colina.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo83/files/39- Jorge_Colina.pdf)

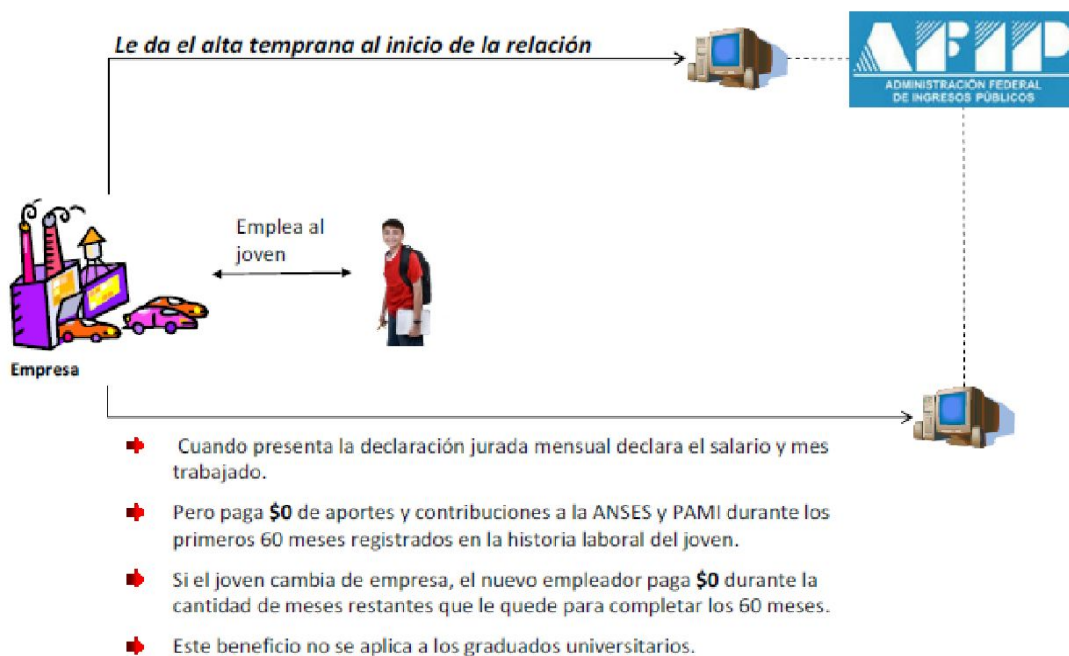
Ahora bien, de acuerdo a esta perspectiva se considera que es el empleador quien abona los 53 pesos, en concepto de carga social, cuando en verdad los aportes personales forman parte del salario del trabajador y los abona el trabajador, no el empleador. **El proyecto, basado en esta idea, por lo tanto, pretende “devolverle” esos 53 pesos al empleador.** Es decir, como se mencionó en la descripción del proyecto, se apunta a eliminar esos “53 pesos” de carga social que sencillamente constituyen el impedimento a la creación de empleo no calificado.

2. “Esta carga impositiva es aplicable por igual a un trabajador experimentado, formado, con altos niveles de educación e importantes antecedentes laborales, y a un joven sin experiencia laboral, sin formación para el trabajo y, en muchos casos, con la educación media incompleta. Definitivamente, esto constituye una potente **discriminación al empleo registrado en contra de los jóvenes** y las estadísticas oficiales así lo demuestran”.

Como puede observarse, este diagnóstico de “discriminación” según el nivel de calificación pretende ser utilizado en beneficio empresario para permitir menores aportes para los trabajadores menos calificados.

3. Jorge Colina también señala: “Según las normas previsionales, los requisitos para jubilarse formalmente en Argentina exigen 65 años de edad para el hombre y 60 para la mujer con 30 años de aportes. Esto implica que un joven bien puede comenzar a aportar a partir de los 30 años de edad y llegar a la edad de jubilarse con los requisitos cumplidos. **Esto sugiere que, entre los 18 y los 29 años de edad, las regulaciones laborales deberían facilitar al máximo posible la accesibilidad de los jóvenes a empleos de calidad para que puedan formarse y adquirir experiencia laboral,** de forma tal de incrementar sus chances para que a partir de los 30 años de edad pueda conseguir empleo de razonables niveles de productividad que le posibiliten hacer frente a la elevadas cargas sociales que impone la estructura impositiva prevaleciente. En otras palabras, antes de los 30 de edad se podría estipular un régimen especial de empleo juvenil con exenciones de cargas impositivas para posibilitar a los jóvenes tener un fluido acceso a empleos de calidad en el mercado laboral”. En este punto vale destacar que se asume que los trabajadores jóvenes y sin capacitación o educación suficiente deben aceptar condiciones de mayor precariedad hasta los 30 años, cuando allí logren obtener una trayectoria laboral que justifique su “blanqueo” o registro en el mercado formal.

En el gráfico que sigue el autor Colina ilustra cómo funcionaría su propuesta de Plan de Primer Empleo que originalmente apuntaba a una **exención de 60 aportes** y que en el actual proyecto se redujo a 3 años o 36 aportes:



### Lo implícito, o no tanto, en el Plan Primer Empleo

# **Subsidiemos**. Con el Plan del Primer Empleo, el gobierno macrista debuta en materia de política laboral reforzando la agenda económica neoliberal, con una política de reducción del costo laboral a través de la transferencia de recursos del Estado al sector empresario – **desfinanciando la seguridad social (ANSES) y los recursos del Tesoro Nacional**. Existe una coherencia histórica en esta agenda neoliberal al limitar y simplificar la problemática del empleo a una cuestión de costos laborales. Esta concepción se estructura sobre la idea de entender al **salario exclusivamente como un costo de la economía** -por ende, cuanto más reducido, mejor- y no como un factor de demanda -cuyo incremento fortalece la pujanza del mercado local y seguidamente motoriza la actividad económica-.

La política de reducción y/o exención de las contribuciones patronales ha formado parte del recetario neoliberal desde que, en la última dictadura militar, **Martínez de Hoz dispuso la supresión de las contribuciones patronales a las cajas previsionales**. Un segundo

intento lo introdujo **Domingo Cavallo en el Gobierno de Carlos Menem, quien redujo en primer lugar las contribuciones patronales de la industria, y luego extendió esta práctica al conjunto de la economía.** Ambas experiencias dejaron como resultado una crisis de financiamiento de la seguridad social, que se intentó solucionar por la vía del endeudamiento, de la reducción de beneficios y del ajuste del gasto público orientado a los sectores populares.

En años recientes, la política de reducciones a las contribuciones patronales ha sido rescatada en varias iniciativas legislativas, entre ellas, un **proyecto del actual Ministro de Trabajo Jorge Triaca** quien presentó en el año 2013 el “Proyecto Aportes y Contribuciones al Sistema de Seguridad Social para Primer Empleo y Mayores de 50 años” - una pieza de dudosa calidad conceptual, jurídica y legislativa.<sup>3</sup>

Respecto de lo anterior, la gran novedad del Plan de Primer Empleo es que no sólo reintroduce la política de reducción a las contribuciones patronales aplicada en el pasado sino que, además de este beneficio, ahora **el Estado ofrecerá a las empresas una transferencia monetaria directa, entre ellas las grandes empresas nacionales y multinacionales, en calidad de subsidio al salario del trabajador.**

La implementación de este subsidio, tanto en su significado como en su materialidad, constituye otra pieza más de una política de redistribución de los recursos públicos hacia los “nuevos gerentes” del Estado, que tiene como contracara la demonización y eliminación de los subsidios a los servicios públicos, el aumento de las tarifas del transporte y la reducción del salario real de los trabajadores y sus familias como consecuencia de la brutal devaluación. Mientras el Plan del Primer empleo ofrece a las empresas beneficios para financiar hasta un 30% del salario de sus trabajadores,<sup>4</sup> los ciudadanos más vulnerables reciben una devolución indirecta del IVA – un laberinto - por consumos de la canasta básica con un tope de \$300.

**# La solución neoliberal para los problemas actuales.** La reducción de las contribuciones patronales y el subsidio a las empresas repite el viejo dogma liberal que afirma que la reducción de los “costos laborales” genera por sí sola nuevos puestos de trabajo. Esta afirmación es difícil de entender en un contexto de crisis del empleo cuya raíz

<sup>3</sup> <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=0147-D-2013>

<sup>4</sup> [http://www.ieco.clarin.com/Primer-Empleo-rebajaria-costo-laboral\\_0\\_1565243577.html](http://www.ieco.clarin.com/Primer-Empleo-rebajaria-costo-laboral_0_1565243577.html)

es el estancamiento económico, con un impacto negativo en el mercado de trabajo que se manifiesta en el aumento de despidos y las suspensiones. **Sin reactivación de la economía a través del consumo interno, que en el país está fuertemente asociada a los niveles salariales y a la actividad del segmento de las PYMES, no es de esperar un impacto positivo del Plan en la tasa de empleo.** Sin certezas que en el actual contexto las grandes empresas sean creadoras de empleo, lo cierto es que siendo las únicas beneficiarias del modelo actual y las que tienen las mayores niveles de rentabilidad, **probablemente sean también las únicas que podrían beneficiarse de estas transferencias bajo el ala del primer empleo.**

**# Una nueva transferencia a los ganadores del modelo macrista.** Respecto de lo anterior, es importante destacar que el Plan Primer Empleo implica un financiamiento con fondos públicos a las empresas privadas, indistintamente de su tamaño y rentabilidad, incluyendo como beneficiarios potenciales al segmento de grandes empresas nacionales y multinacionales, tales como McDonalds, Wal Mart, Carrefour, Coto, Farmacity, La Anónima, Techint, etc. Estas empresas, al igual que las que se encuentran en el el segmento agroexportador, ya han sido extensamente beneficiadas por la transferencia de ingresos a través de la baja de las retenciones y la mega devaluación del peso. Con la política del Primer Empleo no sólo serán eximidas de sus obligaciones con el sistema de Seguridad Social sino que además, recibirán una transferencia dineraria directa por parte del Estado para financiar una porción del salario de los trabajadores ingresados bajo este régimen – ganancias en dólares más salarios en pesos devaluados y subsidiados por el Estado. Es decir que, en el caso de las contrataciones en el segmento de las grandes empresas, **el Plan Primer Empleo terminará financiando puestos de empleo que de cualquier modo se hubiesen creado, con un impacto nulo en el mediano plazo en la generación de empleo.**

**# Perdidos los perdedores.** Esta política injustificada de transferencia de recursos estatales difícilmente cumpla el objetivo de ayudar a las PYMES,<sup>5</sup> dados los desafíos mayúsculos que enfrenta este segmento en el contexto macro actual. Ésta se encuentran en una condición crítica luego del el combo megadevaluación + tarifazo + apertura indiscriminada vía supresión de DJAIs + altas de interés (Lebac al 38%). Son estas empresas las que estarán en el epicentro mismo de la crisis en el mercado de trabajo. Para ellas, la propuesta de reactivación del empleo a través de las políticas del Plan Primer Empleo es,

---

<sup>5</sup> <http://www.lanacion.com.ar/1892302-anuncian-incentivos-a-pymes-que-contraten>

cuanto menos, ingenua. **Sin una política industrial y de financiamiento activas, acompañada de una recomposición del salario de los trabajadores para reactivar la demanda interna, es de esperar un escenario de quiebras de las empresas del segmento y una aceleración de la destrucción de puestos de trabajo.**

**# Devuelvan el empleo...** La falla central del Plan Primer Empleo refiere no tanto al diseño y la implementación que propone como al trasfondo de su concepción y diagnóstico respecto de los problemas enfrenta el empleo en la Argentina actual:

- a. **Que el problema del empleo es el costo laboral.** Esto es falso. Según ha sido mencionado, el problema de la actual crisis de empleo en nuestro país está anclado en el modelo económico que inauguró el gobierno macrista en diciembre del corriente año.
- b. **Que el problema del empleo es un problema de los jóvenes.** No es verdad que no hubo crecimiento del empleo juvenil. Según el Ministerio de Trabajo, entre 2003 y 2014, casi 300 mil nuevos puestos de trabajo registrados en empresas privadas fueron ocupados por jóvenes de hasta 24 años. De este modo, el trabajo formal de la población joven aumentó un 77% durante dicho período. Precisamente, la OIT destaca que la situación laboral de los jóvenes avanzó mucho más en Argentina que en la mayoría de los países del mundo. Más allá de esto, al focalizarse en esta franja etárea con escasa o nula trayectoria laboral, el Plan de Primer Empleo pasa por alto la existencia de un mercado laboral informal que atraviesa todos los grupos etarios. Además, en el contexto actual de crecimiento de los despidos y de retracción de la demanda de empleo, la focalización en los jóvenes implica generar una discriminación positiva problemática que desnivela el mercado laboral en detrimento de los trabajadores informales y desocupados que, pese a enfrentar serios problemas de empleo en un contexto de ajuste, no cumplen las condiciones para acceder al beneficio del Plan. Un interrogante central es qué sucederá con los trabajadores despedidos en Techint, FIAT, Atucha y desocupados futuros que no tengan las condiciones requeridas para beneficiarse del Plan Primer Empleo.
- c. **Que el problema del empleo es la empleabilidad de las personas.** El excedente de mano de obra generado en la economía argentina ya no se debe a los resultados de una determinada política económica, laboral y social, pasa a ser el resultado de una inadecuación de los niveles de formación del trabajador desocupado o informal con

respecto a las calificaciones demandadas por el mercado. De esta manera, y según los resultados que predice la teoría neoclásica, se deben reducir los salarios pagados por las empresas para adecuarlos a los niveles de productividad de los trabajadores. Es decir, el marco interpretativo del gobierno tiende a **culpar al trabajador (por su empleabilidad) y a las instituciones laborales que impiden ajustar “a la baja” los salarios por los actuales niveles de desempleo e informalidad.**

- d. **Que el problema del empleo es la eficiencia.** Las autoridades reformulan el eje de los factores generadores de empleo, pasando de las políticas distributivas a las políticas eficientistas. Se deja de lado la discusión respecto a las políticas que promueven una distribución progresiva del ingreso como factor determinante de la ampliación del mercado interno y de la generación de puestos de trabajo, y se pasa a una **orientación que postula que la rebaja de los costos y una distribución regresiva del ingreso incentiva la demanda de mano de obra.**

### **Repetir lo que no funciona**

En la experiencia argentina durante la década de los 90, la reducción de aportes no sirvió para reactivar la economía (entre 1993 y 2001 el PBI de la economía creció en promedio al 1,4%, por debajo de la década kirchnerista y en valores similares al período 1976-2001, donde creció al 1,3% anual acumulativa), no contribuyó a la generación de empleo (a pesar de que las contribuciones patronales totales al sistema pasaron del 33% en 1994, al 17,8% promedio en el 2000, la tasa de desocupación creció de manera exponencial), y desfinanció al Estado en tanto el mismo dejó de recaudar 47.939 millones de pesos/dólares, monto que actualizado a 2005 ascendía a 80.000 millones de pesos.

Más allá del caso argentino, el **relevamiento de la OIT** antes citado sobre políticas llamadas "de primer empleo" en la región arroja **tres cuestiones** a la luz de las cuales vale la pena poner en tela de juicio esta política. En primer lugar, lejos de ser la única respuesta posible a la problemática de la desocupación en la franja joven, constituye apenas una alternativa entre muchas: **los países de la región, desde las diferentes miradas políticas de sus gobiernos de turno, han ofrecido distintas otras políticas tales como convenios de capacitación y trabajo en las empresas, capacitación fuera de las empresas a través de institutos financiados por los estados, o programas de salario específico para jóvenes.**



En segundo lugar, **el único país en el cual estos programas fueron testeados desde el punto de vista de los resultados, es Chile.** En este país, si bien se observó una pequeña mejora de los salarios en los seis primeros meses en los que se implementó un programa similar (en el que se subsidiaba el 30 por ciento de los salarios y las pensiones de los contratados en el marco del mismo) al año siguiente estos volvieron a la baja. Lo mismo sucedió con los niveles de formalidad.

Finalmente, según los técnicos de la OIT, **este tipo de programas son los menos efectivos desde el análisis de las trayectorias posteriores de sus beneficiarios,** debido a que las condiciones de los primeros empleos se encuentran, generalmente, condicionadas por situaciones de desigualdad previa tales como los distintos ambientes sociales, productivos y familiares, los dispares niveles de educación y la también desigual exposición a "shocks idiosincráticos" tales como la maternidad.

**En otras palabras, en un contexto de caída del consumo interno y señales de recesión, los trabajadores no registrados son la primera variable de ajuste por parte de los empleadores. Por ello, el primer paso para combatir el desempleo y la informalidad no es reducir el costo laboral sino garantizar una economía con crecimiento e inclusión -económica pero también política, social y cultural- para los jóvenes.**