



Organización
Internacional
del Trabajo

UN NEXO POR CONSTRUIR: JÓVENES Y TRABAJO DECENTE EN ARGENTINA

**RADIOGRAFÍA DEL MERCADO DE TRABAJO
Y LAS PRINCIPALES INTERVENCIONES**

Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina

Radiografía del mercado de trabajo
y las principales intervenciones



Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina

Radiografía del mercado de trabajo
y las principales intervenciones



Evelyn Vezza / Fabio Bertranou

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor

y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

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

Veza, Evelyn; Bertranou, Fabio

Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina: radiografía del mercado de trabajo y las principales intervenciones. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2011. 86 páginas.

Empleo de Jóvenes / Trabajo Decente / Mercado de trabajo / Empleabilidad / Formación / Formación Profesional / Políticas Gubernamentales / Jóvenes / Argentina
13.01.3

ISBN: 978-92-2-325804-7 (versión impresa)

ISBN: 978-92-2-325805-4 (versión web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

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

firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y en las oficinas locales que tiene en diversos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza o a: Oficina de país de la OIT para la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a las direcciones antes mencionadas o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org o biblioteca_bue@oit.org.ar

Visite nuestros sitios en la red: www.oit.org.ar o www.ilo.org.pe/publ

Impreso en Argentina

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.



Prólogo

Las dificultades de los jóvenes para acceder y mantenerse en puestos de trabajo decentes han sido objeto de un debate recurrente a nivel nacional e internacional durante las últimas décadas. Los jóvenes han enfrentado crecientemente numerosos desafíos para iniciar y estabilizar sus trayectorias laborales y, en consecuencia, para proyectar y concretar sus aspiraciones a partir de la independencia económica y su participación activa en la sociedad. Durante las crisis económicas globales y locales se ha visto exacerbada la fragilidad del nexo de los jóvenes con el mercado de trabajo, y en los períodos de crecimiento este nexo no ha demostrado tener la capacidad de recuperación necesaria.

La discusión sobre esta problemática en los espacios de diálogo político al más alto nivel es una demostración de la relevancia que ha asumido el trabajo para los jóvenes dentro de la agenda de políticas públicas. En las reuniones del G20 bajo la presidencia de Francia, así como en las llevadas a cabo en el ámbito del Mercosur bajo las presidencias *pro tempore* de Paraguay y Uruguay durante 2011, los países han expresado su voluntad de intercambiar conocimientos y potenciar acciones para que los jóvenes puedan construir trayectorias exitosas en el mercado de trabajo. La Conferencia Internacional del Trabajo de 2012 abordará en sus sesiones plenarias al empleo juvenil como uno de sus principales temas.

En este contexto, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) asumió con sus mandantes un compromiso continuo para la elaboración de políticas y acciones con el objeto de promover el empleo juvenil a través de su Programa de Trabajo Decente y de su participación en escenarios nacionales y regionales de diálogo político. Como reflejo de ello, el Programa de Trabajo Decente por País de Argentina 2008-11 incluyó entre sus prioridades mejorar las condiciones de empleo y empleabilidad con énfasis en la promoción del empleo para la juventud, ali-

neándose con las metas estratégicas de la OIT para el futuro inmediato, decisión programática que permitirá aunar esfuerzos para contribuir al ejercicio pleno del derecho al trabajo decente por parte de los jóvenes.

Sobre la base de estos antecedentes, este trabajo procura aportar insumos adicionales para enriquecer el debate que tiene lugar en la actualidad y que orientará los ejes de las intervenciones venideras.

El presente trabajo fue coordinado por Fabio Bertranou, especialista en mercado de trabajo y protección social, y preparado por Evelyn Vezza, funcionaria técnica de apoyo al Programa de Trabajo Decente por País, con la contribución de Luis Casanova, coordinador del Pacto Mundial para el Empleo para Argentina. Guillermo Dema, especialista regional en empleo juvenil y trabajo infantil, y Gianni Rosas, especialista en empleo y coordinador del programa Empleo para Jóvenes, colaboraron con orientaciones y sugerencias en la definición de sus contenidos.

Marcelo Castro Fox

Director

Oficina de País de la OIT para la Argentina



Contenidos

Introducción	11
1 El vínculo de los jóvenes con el mercado de trabajo	15
1.1 Antecedentes empíricos	15
1.2 Cuantificación de niveles y tendencias recientes	17
1.2.1 Representación poblacional y en la fuerza laboral	19
1.2.2 Dentro y fuera del mercado de trabajo.....	23
1.2.3 Estadios en el tránsito hacia el trabajo decente	42
2 Principales intervenciones de mercado de trabajo y seguridad económica para los jóvenes	54
2.1 Programas que combinan mejora de la empleabilidad con seguridad económica	54
2.2 Programas de fortalecimiento de la empleabilidad	62
2.2.1 Promoción de la formación	63
2.2.2 Cultura emprendedora y autoempleo.....	66
2.2.3 Aprendizaje mediante prácticas laborales	68
2.3 Programas de seguridad económica y servicios esenciales para el hogar integrado por jóvenes.....	71
3 Comentarios finales	76
Referencias bibliográficas	82

Índice de gráficos

Gráfico 1: Evolución de la población juvenil, 1950-2015.....	19
Gráfico 2: Población juvenil en la población total, por jurisdicción, 2010.....	21
Gráfico 3: Proporción de jóvenes en la fuerza laboral por regiones, 2003, 2008 y 2010.....	22
Gráfico 4: Tasa de desocupación juvenil, por regiones, 2010.....	24
Gráfico 5: Evolución de la tasa de desocupación adulta y juvenil (total y por género, 2003-10), y tasa de desocupación juvenil por género y regiones, 2010	25

Gráfico 6: Evolución de los desempleados ingresantes y establecidos para jóvenes y adultos, 2003-10	28
Gráfico 7: Evolución de la proporción de jóvenes que buscan trabajo, estudian y buscan trabajo o son desempleados desalentados, 2003-10	29
Gráfico 8: Tasa de asalarización juvenil y asalariados jóvenes y adultos no registrados (2003-10), y tasa de asalariados jóvenes no registrados por regiones y género (2010)	32
Gráfico 9: Evolución de los aportantes jóvenes al SIJyP (2006-08) y al SIPA (2009-10)	35
Gráfico 10: Evolución de los beneficiarios del seguro de desempleo, 2006-10 ...	37
Gráfico 11: Tasas de actividad para jóvenes y adultos por género, 2003-10	38
Gráfico 12: Evolución de la proporción de jóvenes que no iniciaron su transición al mercado de trabajo, 2003-10	39
Gráfico 13: Distribución de los jóvenes según su vínculo con el mercado de trabajo 2003, 2008 y 2010	43
Gráfico 14: Distribución de los jóvenes según su vínculo con el mercado de trabajo, por nivel de ingreso, 2003, 2008 y 2010	45
Gráfico 15: Creación de empleo asalariado para jóvenes y adultos, 2003-10	49
Gráfico 16: Variación interanual del PIB y de las tasas de asalarización registrada de jóvenes y adultos, 2003-10	50
Gráfico 17: Distribución de los ocupados según grupos etarios por ramas de actividad económica, 2003-10	51
Gráfico 18: Evolución de los salarios de los jóvenes “en transición” y con “transición finalizada” en relación con el salario promedio total, 2003-10	53
Gráfico 19: Evolución de los beneficiarios del JMyMT, 2008-11	57
Gráfico 20: Distribución de beneficiarios de la AUH por edades, diciembre de 2010	73

Índice de cuadros

Cuadro 1: Déficit de trabajo decente en trabajadores jóvenes, 2003, 2008 y 2010.....	31
Cuadro 2: Composición de los estadios de transición, 2003, 2008 y 2010.....	43
Cuadro 3: Distribución de los jóvenes por estadios de transición y nivel educativo, 2010.....	47
Cuadro 4: Matrices de transición para jóvenes y adultos según vínculo con el mercado de trabajo.....	48
Cuadro 5: Prestaciones del JMyMT, junio de 2011	56
Cuadro 6: Perfil de los beneficiarios del JMyMT y prestaciones.....	58
Cuadro 7: Participación de los jóvenes en las acciones de formación continua del MTEySS.....	66

Índice de recuadros

Recuadro 1: El perfil de la inmigración de origen sudamericano	22
Recuadro 2: El perfil de participación de los jóvenes en el ámbito rural.....	26
Recuadro 3: El trabajo asalariado juvenil no registrado en áreas rurales.....	33
Recuadro 4: El mercado de trabajo para los jóvenes con discapacidad.....	40
Recuadro 5: Los jóvenes “NiNis”	44
Recuadro 6: Los jóvenes y los estadios de transición en las áreas rurales.....	46
Recuadro 7: Oficinas de Empleo y JMyMT	60
Recuadro 8: Las acciones de las provincias para los jóvenes.....	70
Recuadro 9: Las iniciativas no gubernamentales.....	74
Recuadro 10: El debate sobre el trabajo para los jóvenes en la Organización Internacional del Trabajo	79



Introducción

Durante los últimos años, los problemas y desafíos que enfrentan los jóvenes han adquirido una relevancia creciente en la agenda de políticas públicas a nivel global y Argentina no constituye una excepción. Efectivamente, los jóvenes presentan problemas de inserción laboral y, una vez que han ingresado al mercado de trabajo, muestran ser más vulnerables a los riesgos asociados al mismo. A nivel agregado, esto se traduce en pérdidas de productividad de la economía y, consecuentemente, en un obstáculo para un desarrollo económico y social inclusivo y para la construcción de ciudadanía.

Las dificultades de empleo de los jóvenes constituyen un fenómeno mundial. Informes recientes sobre las tendencias de empleo global de los jóvenes (OIT 2010, 2011a) muestran que el desempleo juvenil se ha mantenido elevado, afectando a aproximadamente 75,1 millones de personas a nivel mundial. La tasa de desempleo de los jóvenes entre 15 y 24 años ha sido calculada provisoriamente en 12,6% para 2011, es decir un nivel superior al previo a la crisis global de 2008 (el registro de 2007 había sido de 11,6%). La crisis ha dejado de manifiesto que los jóvenes son los primeros en “salir” del empleo, mientras que son los últimos en volver a “ingresar” una vez que la economía alcanza un sendero de recuperación. Numerosos estudios han dado cuenta de cómo los problemas de inserción y estabilidad en el empleo tienen consecuencias profundas sobre las trayectorias laborales futuras.

Actualmente, los países más desarrollados que sufren las consecuencias de la crisis enfrentan un problema de disponibilidad de empleo para los jóvenes. Esto tiene como correlato altas tasas de desempleo. En países de ingreso medio y bajo, se agrega con una mayor dimensión el problema de precariedad entre los jóvenes que consiguen ingresar al mercado de trabajo. La informalidad laboral en general y el trabajo no registrado en particular son fenómenos que se acrecientan para la población juvenil. Las consecuencias futuras de esta situación

son preocupantes ya que los jóvenes constituirán en las próximas décadas el grueso de la fuerza laboral.

Consecuentemente, tanto a nivel global como nacional, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha priorizado en las agendas de trabajo decente el tema del empleo juvenil. Durante los últimos años se ha desarrollado conocimiento asociado a las distintas dimensiones del trabajo decente entre los jóvenes, se han realizado actividades de cooperación técnica en diversas materias y la Oficina de la OIT ha trabajado en la sensibilización y capacitación con las organizaciones de empleadores y trabajadores. En 2005, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una recomendación sobre empleo juvenil con el propósito de poner en relieve la problemática y brindar orientaciones para las políticas públicas. En 2012, el empleo juvenil formará parte de las discusiones plenarios de la Conferencia Internacional del Trabajo.

El propósito del presente trabajo es realizar un aporte que permita profundizar la mirada en la situación actual y la evolución reciente de los jóvenes en el mercado de trabajo e identificar las principales intervenciones que buscan dar respuesta a los problemas y desafíos de este importante grupo etario. La publicación indaga sobre las debilidades del nexo de los jóvenes con el mercado de trabajo e identifica las principales respuestas de política detectando los espacios plausibles de adecuación e integración de las mismas para su futuro desarrollo. Se reconoce que existe una amplia cantidad de problemas que exceden los temas relacionados directamente con el empleo y afectan de forma significativa la situación de los jóvenes en cuanto a su vulnerabilidad y posibilidades de inclusión social. Similarmente, se reconocen las diferencias por género, diversidad cultural y social.

La primera sección de esta publicación trata sobre el vínculo de los jóvenes con el mercado de trabajo. A partir de la identificación de las debilidades de la inserción laboral de los jóvenes se exploran distintas hipótesis desde una valoración cuantitativa. Luego de una breve revisión de la bibliografía empírica reciente para Argentina, se presenta un análisis que conjuga las variables del mercado de trabajo con información del perfil de los jóvenes desde una perspectiva de stocks y flujos, identificando los aspectos más importantes en su evolución reciente.

La segunda sección identifica las principales intervenciones de mercado de trabajo y seguridad económica para los jóvenes. Se describen los programas que buscan combinar la mejora de la empleabilidad con las transferencias monetarias para reducir la inseguridad económica. También se revisan algunas experiencias de promoción de la formación, la cultura emprendedora y el autoempleo, y el aprendizaje mediante prácticas laborales.

La tercera y última sección identifica los principales desafíos y conclusiones. Uno de los principales que se derivan del análisis de la situación de los jóvenes consiste en la necesidad de reflexionar sobre una estrategia integral, más allá de intervenciones puntuales y centradas en problemas particulares. Los jóvenes son un grupo heterogéneo, objeto de políticas y programas diversos. La adecuación, coordinación e integración de las intervenciones entre instituciones y jurisdicciones tendría el potencial de incrementar los impactos globales de las mismas, generando mayor sentido de pertenencia social y desarrollando mejores oportunidades en el mercado de trabajo. En lo que se refiere a las intervenciones específicas del ámbito laboral, es importante destacar la visibilidad que ha adquirido la preocupación de la problemática laboral de los jóvenes en el conjunto de intervenciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). También es importante señalar la presencia de iniciativas provinciales, municipales y de entes no gubernamentales. Puede afirmarse que por un lado hay problemáticas y necesidades detectadas, mientras que por otro existen intervenciones iniciadas que han permitido acumular experiencia. La cobertura, alcance y efectividad, sin embargo, todavía distan de ser satisfactorias. Por ello, quedan desafíos importantes por delante.



1 El vínculo de los jóvenes con el mercado de trabajo

1.1 Antecedentes empíricos¹

El mercado de trabajo es un aspecto crucial de la vida de los jóvenes. Es reconocido que la situación laboral que los jóvenes experimentan está estrechamente relacionada con sus posibilidades de emancipación, construcción de proyectos de vida propios e integración social, por lo cual la mirada sobre el mercado de trabajo asume gran relevancia (PNUD, 2010; Jacinto, 2010; Colotta y Chitarroni, 2011). La actual generación de jóvenes creció en un contexto de cambios en las relaciones laborales. Los jóvenes de hoy, nacidos en las décadas de 1980 y 1990, han vivido transformaciones económicas estructurales y crisis con importantes impactos en las condiciones de vida de sus hogares y propias (OIT, 2010). Estos jóvenes fueron testigos de relaciones laborales signadas por la rotación laboral, los empleos temporales, la flexibilización y también por la carencia de beneficios de la protección social ligada a la precarización.

Los estudios sobre inserción laboral juvenil dan cuenta de las dificultades de los jóvenes para lograr una trayectoria exitosa en el mercado de trabajo. Con enfoques cualitativos y cuantitativos se identificaron patrones de alto desempleo y déficit de trabajo decente en mayor proporción que los adultos. Los estudios, que se comentan a continuación, destacan la inestabilidad entre estadios laborales, la heterogeneidad de la población juvenil y los distintos perfiles de trayectorias laborales.

Tanto el desempleo como la precariedad son desde hace tiempo fenómenos persistentes y de mayor incidencia entre los jóvenes. Léporé y Schlessler (2005) y Miranda (2008) destacan que la prevalencia de altas tasas de desempleo

1. Se agradece la colaboración de Maribel Jiménez en el procesamiento de los microdatos y los comentarios y sugerencias de Alberto Minujín.

entre los jóvenes es aun sensiblemente mayor en subgrupos como mujeres, jóvenes de bajo nivel educativo y jóvenes en situación de pobreza. El desempleo se identifica como un resultado de la inestabilidad ocupacional, con períodos breves de permanencia, más que como el resultado de dificultades para participar del mercado de trabajo.

Los jóvenes son más sensibles al ciclo económico y presentan una alta movilidad e intermitencia entre estados ocupacionales. Otero (2009) refiere que mientras el mercado laboral de los padres de los jóvenes actuales contaba con amplias oportunidades de acceso y la posibilidad de construir una trayectoria continua en un mismo espacio laboral, los jóvenes de hoy se enfrentan a trayectorias intermitentes de escasa previsibilidad. Maurizio, Verner y Justesen (2009), Maurizio (2011), Pérez Sosto y Romero (2007), Miranda (2008) y Pérez (2006) destacan las transiciones entre distintos estados ocupacionales y precisan también que en este patrón hay situaciones heterogéneas de inestabilidad voluntaria e involuntaria. Así, coexisten jóvenes más propensos a transitar de la finalización del ciclo medio obligatorio hacia estudios terciarios o universitarios con jóvenes que transitan del estudio al trabajo, o del trabajo hacia el desempleo en forma intermitente. Como resultado, mientras la movilidad es sinónimo de búsqueda de mejores oportunidades para algunos jóvenes, para otros significa trabajos más precarios, de menor calificación y en actividades más inestables. Con un análisis cualitativo, Longo (2010) también encuentra que, bajo la influencia de distintos factores institucionales, experiencias sociales e historias familiares, las secuencias de inserción construyen trayectorias laborales divergentes, con mayores o menores oportunidades para los mismos jóvenes.

La condición laboral en combinación con la situación educativa han sido los criterios más utilizados para identificar a la población juvenil en situación de vulnerabilidad. Lé pore y Schless er (2005), Pérez Sosto y Romero (2007) y Galassi y Vera (2011) han puesto el foco en la situación de los jóvenes que ni estudian ni trabajan, llamados “NiNis”. La no pertenencia de estos jóvenes al ámbito escolar o laboral los posiciona fuera de los mecanismos tradicionales de integración social y por ello se los considera una población en riesgo social. Marchionni, Bet y Pacheco (2007) mediante información usualmente no relevada en las encuestas sistemáticas, señalan la incidencia de la deserción, la intermitencia escolar y la modalidad educativa en la situación de actividad y características de la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo.

1.2 Cuantificación de niveles y tendencias recientes

La bibliografía especializada ha debatido los enfoques para identificar a los jóvenes como grupo. El consenso es el reconocimiento de que los jóvenes no pueden ser definidos solo como un grupo generacional. Más bien, comparten actividades, actitudes y comportamientos que se corresponden con los experimentados por personas de una determinada edad; las vivencias relacionadas al paso por una determinada franja etaria generan una identidad (Faur, Chaves y otros, 2006).

Por ello, el criterio adoptado en este trabajo refiere a un grupo poblacional que comparte aspectos cruciales del ciclo de vida que construyen su identidad. En esta etapa los jóvenes enfrentan acciones relacionadas con su trayectoria personal y laboral. Una de ellas concierne al ámbito educativo: desde completar la educación secundaria hasta las perspectivas de estudios superiores y la consecuente orientación en materia laboral. Otra de las decisiones se relaciona con la maternidad y paternidad adolescente o juvenil. Del mismo modo, aunque la edad de ingreso al empleo simboliza una “mayoría de edad”, la ciudadanía plena depende de cruzar un umbral etario. Estas decisiones y situaciones interactúan con la decisión de participar en el mercado de trabajo y subyacen a la interacción de la oferta y la demanda de empleo juvenil.

También confluye en los jóvenes un conjunto de intervenciones públicas con distintos objetivos. El ciclo educativo obligatorio comprende a la población hasta los 17 años de edad, y a partir de los 18 años de edad los jóvenes con ciclo incompleto pueden asistir a la modalidad de educación para adultos. Los programas de becas y de apoyo a la terminalidad educativa se dirigen a todos los jóvenes, incluidos quienes no han completado el nivel obligatorio o están en riesgo de no hacerlo. Los jóvenes también reciben programas de salud reproductiva y de asistencia social orientados a su inclusión e integración. Finalmente, los programas de apoyo al empleo y de mejora de la empleabilidad alcanzan en su mayoría a los jóvenes mayores de 18 años. Las intervenciones sectoriales se superponen en un mismo grupo de jóvenes, generalmente en los más vulnerables. Estos aspectos, que se abordarán en detalle en la sección de protección social, también subyacen a la relación de los jóvenes con el mercado de trabajo.

Para el análisis cuantitativo del mercado de trabajo se emplearán las siguientes definiciones. El grupo de análisis, los jóvenes, se definirá según rango de edad y la normativa que regula su participación en el mercado de trabajo. Respecto de los grupos de comparación, se hará referencia a la población adulta-joven, adulta y a la población total, según el objetivo del análisis.

Se considerará jóvenes a las personas comprendidas entre los 16 y 24 años de edad. Este criterio adapta las convenciones internacionales a la normativa laboral argentina. Para identificar a las personas jóvenes Naciones Unidas utiliza como cortes de edad 15 y 24 años.² En Argentina, la Ley 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente sancionada en 2008 elevó la edad mínima de admisión al empleo a 16 años, y especificó el tipo de tarea y condiciones laborales para los adolescentes de 16 y 17 años. Por ello, se considerará 16 años de edad como el límite inferior en el análisis de mercado de trabajo. Respecto del límite de edad superior, se considerará el corte utilizado en comparaciones internacionales de 24 años, que coincide con el criterio generalmente utilizado a nivel local para la implementación de políticas de empleo y que además permite construir un grupo más homogéneo que el que se obtendría de incorporar a la franja etaria de 25 a 29 años. Cuando no sea posible por restricciones de información definir el rango etario de 16 a 24, se especificará el intervalo adoptado. Para algunos indicadores de mercado de trabajo se hará referencia al subgrupo de jóvenes entre 18 y 24 años de edad.

El desempeño de los jóvenes en el mercado laboral se comparará con distintos grupos etarios. El grupo de referencia más utilizado será el de adultos, que comprende a la población entre 25 y 64 años de edad. Este grupo se empleará para contrastar cambios de perfiles entre las distintas etapas del ciclo de vida. Otro grupo de comparación serán los adultos entre 25 y 29 años de edad y la población entre 16 y 64 años, para comparar a los jóvenes con la media poblacional. Además se utilizarán subgrupos para considerar heterogeneidades emergentes o específicas. Es el caso de la desagregación por género, nivel educativo, y la apertura por región, cuando la dispersión de los indicadores lo amerite y sea factible cuantificar.

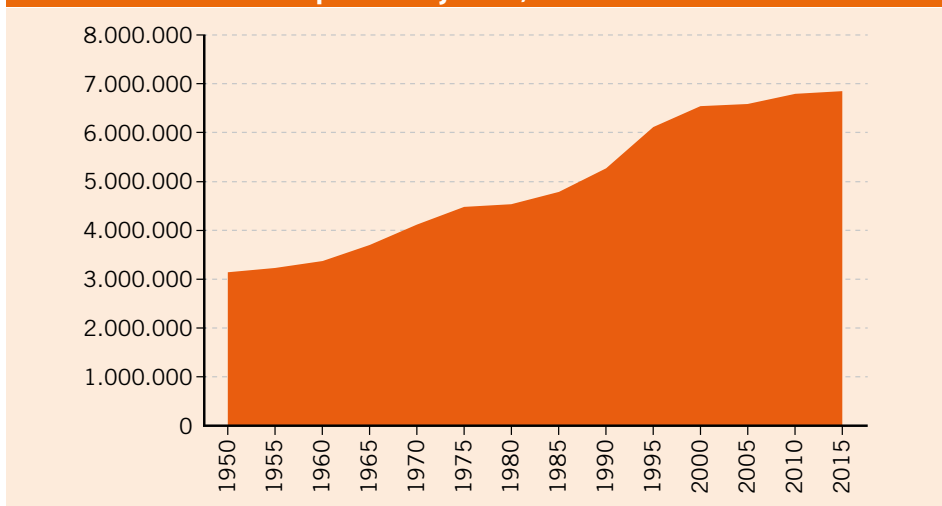
2. Acordado durante la preparación del Año Internacional de la Juventud (1985) y ratificado por la Asamblea General (A/36/215 y resolución 36/28, 1981).

1.2.1 Representación poblacional y en la fuerza laboral

Los jóvenes constituyen un grupo de bajo crecimiento poblacional y con activa participación en el mercado de trabajo

Argentina se encuentra entre los países de América Latina con transición demográfica avanzada, y por ende menor participación poblacional de los grupos más jóvenes. Desde aproximadamente mediados de la década de 1990, se desaceleró su ritmo de crecimiento y se prevé alcanzar el nivel de reemplazo en los próximos años (gráfico 1). Dentro de la región, Argentina comparte este patrón especialmente con algunos de los países limítrofes como Uruguay y Chile (CELADE, 2005). Como resultado de la menor presión de los jóvenes como grupo poblacional —conocida como “bono demográfico” (OIT, 2010)— surge una oportunidad para optimizar las políticas públicas dirigidas a este grupo.

Gráfico 1: Evolución de la población juvenil, 1950-2015



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 2005a.

Nota: se consideran jóvenes a las personas entre 15 y 24 años de edad; proyecciones y estimaciones nacionales.

Los jóvenes entre 15 y 24 años de edad representan el tercer grupo en el total poblacional, con unas 6,8 millones de personas, lo que equivale al 17,1% de la población en 2010. De acuerdo con los censos de 2001 y 2010, durante la última década la población juvenil habría crecido modestamente en

términos absolutos (4%), menos que la población adulta (14%) y la población mayor (12%). Este bajo crecimiento explica la caída de la proporción de jóvenes en el total durante el período. Mientras en 2001 la población adulta concentraba 44,7% del total y la población hasta 14 años 27,7%, los jóvenes representaban 17,7% y los adultos mayores, 9,8%. En 2010 la población adulta experimentó el mayor crecimiento en términos de participación, con 47,2%; le siguieron la población hasta 14 años con 25,5%, los jóvenes, con 17,1%, y la población adulta mayor, con 10,2%³.

No obstante, la proporción de jóvenes muestra grandes disparidades por provincias. En el gráfico 2 se observa la variación respecto de la media para el total país, con un rango desde 19,5% en Formosa a 13,7% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre la base de los resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010. En las provincias del norte las poblaciones son “más jóvenes”, con participaciones entre 18% y 19%, mientras que en la región central y pampeana, donde se concentra la mayor parte de la población del país, las participaciones quedan por debajo de la media nacional.

Los jóvenes representan una elevada proporción de la fuerza laboral especialmente en algunas regiones

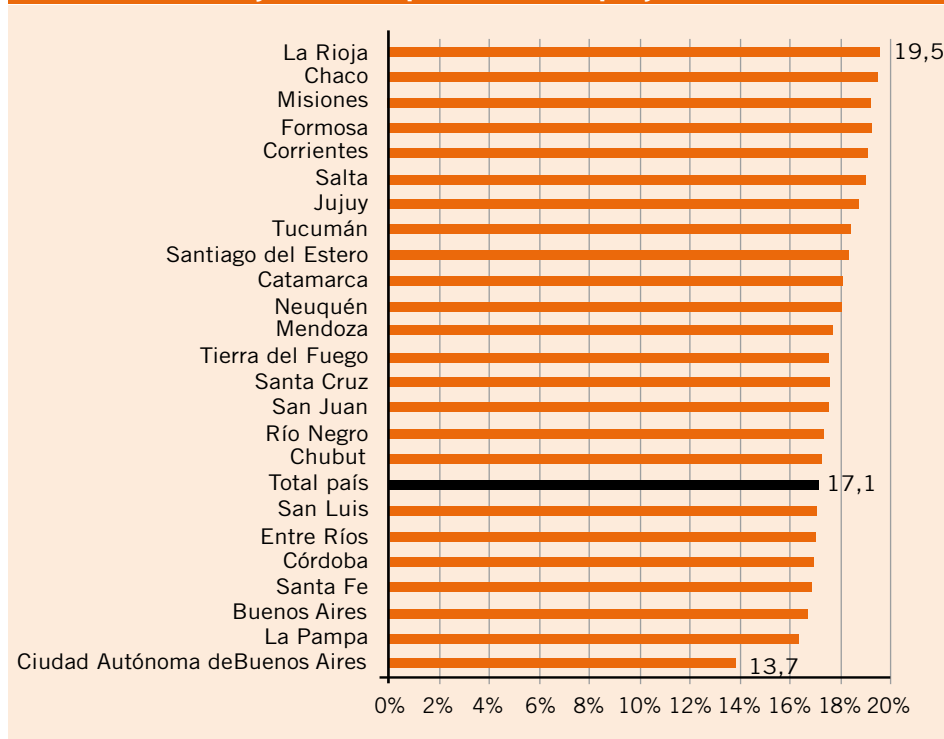
Este perfil de representación juvenil a nivel regional tiene un correlato con la incidencia de los jóvenes en el mercado de trabajo.⁴ Sobre la base de microdatos urbanos, en el noreste argentino (NEA) y noroeste argentino (NOA) la proporción de jóvenes entre 16 y 24 años en la fuerza laboral es más elevada que en el resto de las regiones, manteniéndose en todos los años seleccionados —2003, 2008 y 2010— entre 30% y 26%. Las regiones centrales, pampeana y de Cuyo presentan tasas de participación inferiores pero por encima de la media nacional. La Patagonia experimentó un acercamiento de sus registros a la media

3. Basado en resultados definitivos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010 <http://www.censo2010.indec.gov.ar/definitivostotalxpais.asp>.

4. El período se inicia con la recuperación económica posterior a la crisis de 2001 y 2002, y comprende a la crisis financiera global, que impactó en el país durante fines de 2008 y 2009 (OIT, 2011a). Los indicadores surgen de los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el período comprendido entre el tercer trimestre de 2003 y el cuarto trimestre de 2010.

nacional, y en el Gran Buenos Aires (GBA) es donde se registra la menor proporción de jóvenes en la fuerza laboral total (alrededor de 22%). Común a todas las regiones es la caída de la tasa de participación juvenil entre puntas del período, que coincide con el bajo crecimiento poblacional de este grupo respecto de los demás. Los registros al cuarto trimestre de 2010 son inferiores a los del mismo trimestre de 2003 en todo el país (gráfico 3).⁵

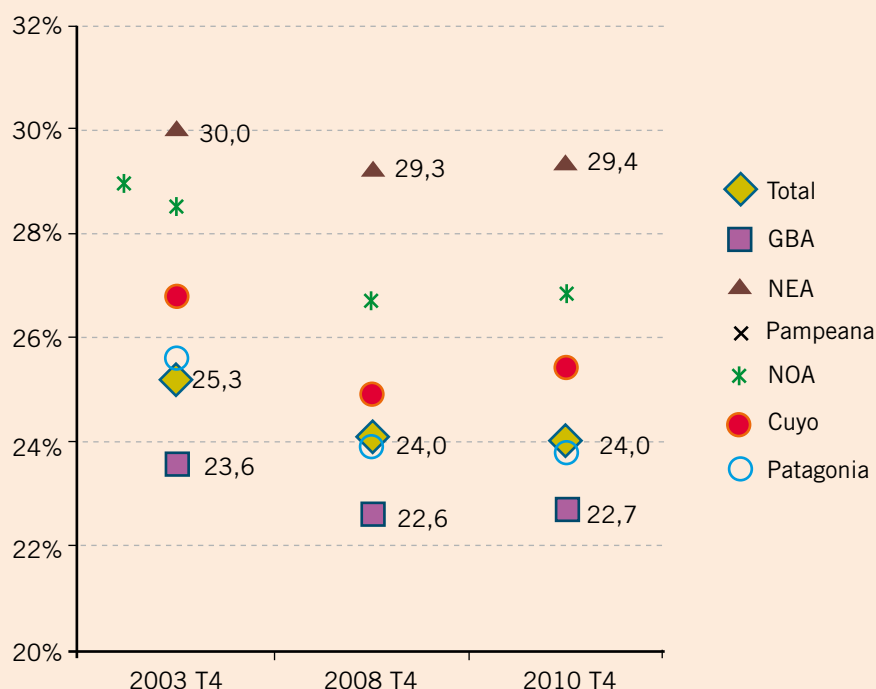
Gráfico 2: Población juvenil en la población total, por jurisdicción, 2010



Fuente: INDEC, 2010.

Nota: se consideran jóvenes a las personas entre 15 y 24 años de edad.

5. La región del NOA está integrada por los aglomerados urbanos de Gran Catamarca, Gran Tucumán-Tafí Viejo, Jujuy-Palpalá, La Rioja, Salta y Santiago del Estero-La Banda; la región del NEA, por Corrientes, Formosa, Gran Resistencia y Posadas; la región de Cuyo, por Gran Mendoza, Gran San Juan y San Luis-El Chorrillo; la región pampeana, por Bahía Blanca-Cerri, Concordia, Gran Córdoba, Gran La Plata, Gran Rosario, Gran Paraná, Gran Santa Fe, Mar del Plata-Batán, Río Cuarto, Santa Rosa-Toay y San Nicolás-Villa Constitución; el GBA por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y partidos del GBA; y la Patagonia por Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Neuquén-Plottier, Río Gallegos, Ushuaia-Río Grande, Rawson-Trelew y Viedma-Carmen de Patagones.

**Gráfico 3: Proporción de jóvenes en la fuerza laboral por regiones
2003, 2008 y 2010**

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), 4.º trimestre de 2003, 2008 y 2010.

Recuadro 1: El perfil de la inmigración de origen sudamericano

La incidencia de la inmigración sobre la población total en Argentina ha experimentado un descenso gradual durante todo el siglo XX, registrando su valor más bajo, 4,2%, a inicios del siglo XXI. Sin embargo, con 1,4 millón de inmigrantes en 2010 Argentina representa el principal destino de América Latina y el Caribe, pese a haber experimentado una reducción en el flujo migratorio respecto de 2000, cuando se registraron 1,5 millones de inmigrantes (OIM, 2010). El componente migratorio tiene una baja incidencia en el crecimiento de la población total, que depende fundamentalmente del crecimiento natural.

Este flujo inmigratorio en descenso ha cambiado su composición en términos de países de procedencia. La población procedente de países sudamericanos, especialmente de los limítrofes, ha mantenido sus niveles históricos del 2% y 3% de la población total del país. No obstante, mientras estos inmigrantes de países limítrofes representaban 8,6% de la población nacida en el extranjero a inicios del siglo XX, alcanzaron 60,4% de la población inmigrante a inicios del siglo XXI.

Los migrantes provenientes de América del Sur son predominantemente jóvenes y adultos jóvenes, con algunas diferencias según los países de procedencia. Los migrantes de Perú y Bolivia son más jóvenes. Los migrantes de Colombia, Ecuador y Venezuela también lo son, con una alta concentración entre 20 y 24 años. Los migrantes procedentes de Paraguay tienen una estructura intermedia de edad, mientras que la migración procedente de Brasil, Chile y Uruguay presenta estructuras más envejecidas. Además, se ha observado una creciente feminización del flujo migratorio.

Las tasas de participación económica de los migrantes son superiores a las de los nativos, lo cual revela el carácter laboral de las migraciones. Los colombianos, ecuatorianos y venezolanos, con su estructura más joven, presentan una limitada participación en el mercado de trabajo, lo que refleja que gran parte de ellos son estudiantes. En casi todos los colectivos, con excepción de los migrantes del Perú, la población económicamente activa femenina es inferior a la masculina en todas las edades, situación que se agudiza entre bolivianos, chilenos y uruguayos.

Fuente: OIT y MTEySS (2011); OIM (2010).

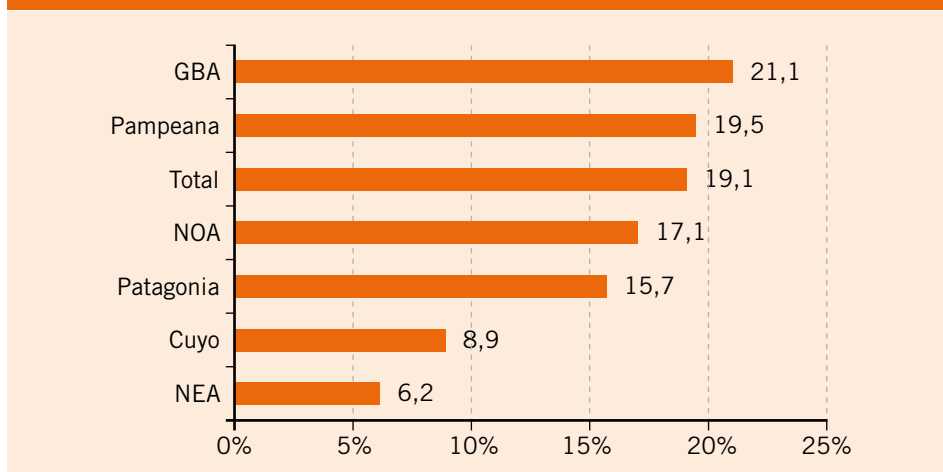
1.2.2 Dentro y fuera del mercado de trabajo

El desempleo juvenil presenta patrones diferenciados entre regiones

El GBA y la región pampeana presentan mayores tasas de desocupación juvenil. En el cuarto trimestre de 2010 (gráfico 4) se observa que los jóvenes que

participan de la fuerza laboral enfrentan mayores tasas de desempleo en las regiones centrales (21,1% en GBA y 19,5% en la pampeana, contra una media nacional de 19,1%). Las tasas de desocupación son menores en el NEA (6,2%) y Cuyo (8,9%) e intermedias en el NOA (17,1%) y Patagonia (15,7%). Los niveles de las tasas de desocupación tienen una asociación positiva con los niveles de las tasas de actividad. El GBA y la región pampeana registran las mayores tasas de actividad juveniles con 53% y 42% respectivamente, mientras que en las demás regiones las tasas de actividad juveniles están entre el 37% (NOA y Patagonia) y el 26% (NEA).

Gráfico 4: Tasa de desocupación juvenil por regiones, 2010

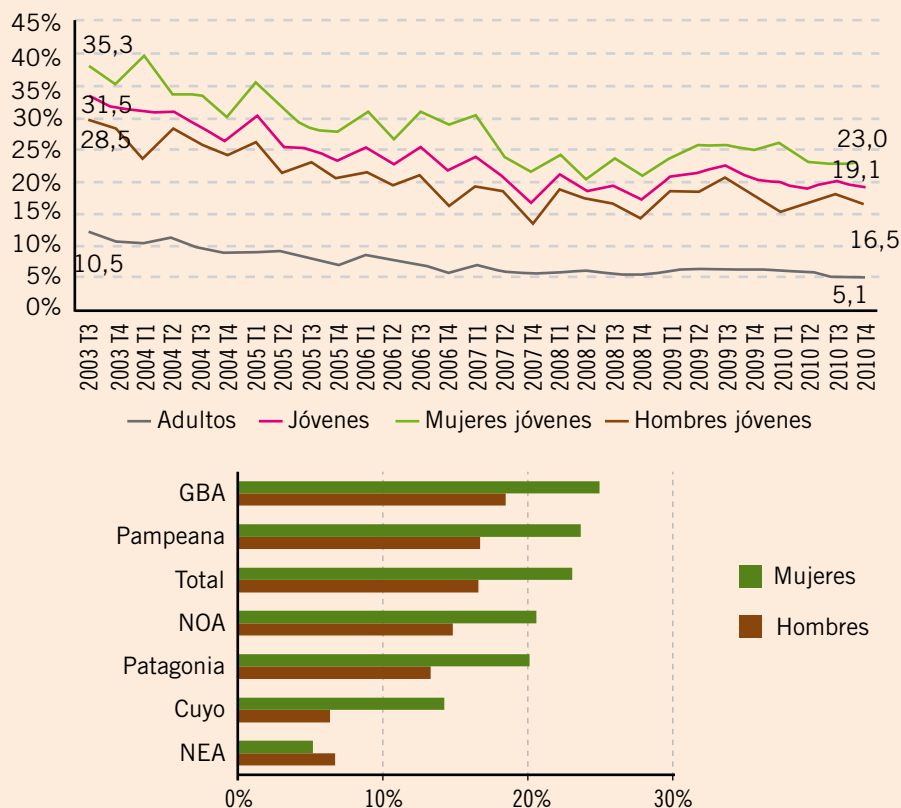


Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH del 4.º trimestre de 2010.

Los elevados niveles de desempleo se asocian con los jóvenes, y en especial con las mujeres jóvenes

La brecha entre las tasas de desocupación de jóvenes y adultos ha sido persistente. La tasa de desocupación para los jóvenes entre 16 y 24 años casi cuadruplicó la de la población entre 25 y 64 años: 19,1% contra 5,1% respectivamente al último trimestre de 2010. Más aún, esta prima por juventud ha persistido en niveles elevados para todos los trimestres desde 2003, donde en promedio la tasa de desocupación juvenil ha triplicado a la adulta (gráfico 5, panel superior). Si bien luego de la crisis de 2001-02 la tasa de desocupación de los jóvenes descendió, aun en el período de crecimiento económico se mantuvo en torno al 20%, mientras la tasa de desempleo de los adultos ha declinado paulatinamente.

Gráfico 5: Evolución de la tasa de desocupación adulta y juvenil (total y por género, 2003-10), y tasa de desocupación juvenil por género y regiones, 2010



Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH, 3.º trimestre de 2003 al 4.º trimestre de 2010.

El desempleo juvenil también muestra una persistente heterogeneidad por género. Las mujeres jóvenes han enfrentado tasas de desocupación sustancialmente mayores que la de sus pares hombres. Esta prima por género significó una tasa de desocupación juvenil para las mujeres 1,4 veces mayor en el último trimestre de 2010. Es importante remarcar que las mujeres jóvenes participan del mercado laboral en menor medida que los hombres (35% y 55% respectivamente).

La disparidad de la desocupación juvenil entre hombres y mujeres adquiere algún matiz según la región. En el NEA la brecha de género operó en sentido inverso: las mujeres jóvenes enfrentaron menores niveles de desempleo

en el cuarto trimestre de 2010. Por el contrario, en el resto de las regiones el desempleo entre las mujeres jóvenes fue mayor que entre sus pares hombres, aunque con diferentes brechas. En Cuyo las mujeres enfrentaron 2,2 veces más desempleo que los hombres; en la región pampeana, 1,4 veces. En ambas regiones las tasas de desocupación para las mujeres superan la media nacional (gráfico 5, panel inferior).

Recuadro 2: El perfil de participación de los jóvenes en el ámbito rural

Resultados de la Encuesta de Hogares Rurales

La Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción se relevó durante el primer semestre de 2010 en Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta y Santa Fe. Comprende a los hogares dispersos y en localidades de menos de 2000 habitantes según el criterio establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

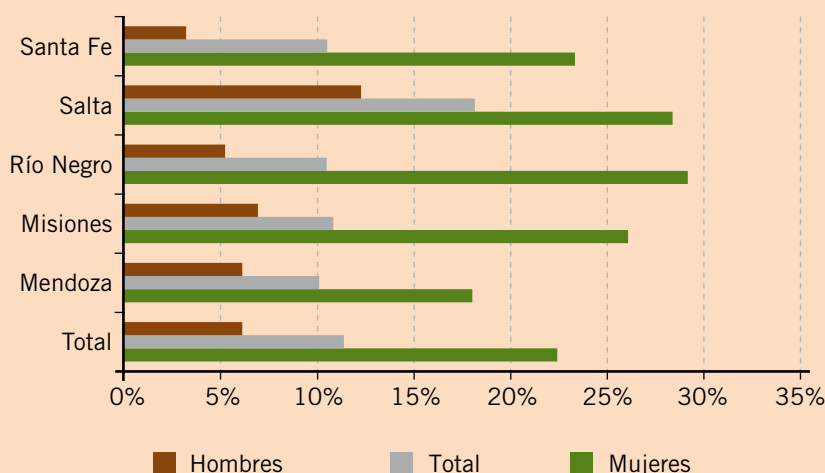
La participación laboral de jóvenes entre 16 y 24 años de edad en el total de la fuerza laboral rural alcanza 31,4% en promedio, con las áreas rurales de las provincias de Mendoza y Salta por encima de ese nivel (34% y 35,2% respectivamente). Las tasas de participación laboral por género revelan que las mujeres jóvenes participan dentro de su grupo más que los hombres jóvenes en las áreas rurales de las provincias de Salta, Santa Fe y Mendoza. Por el contrario, los hombres jóvenes lo hacen significativamente más en Misiones.

Jóvenes activos como porcentaje de la fuerza laboral total, por provincias y género, 2010

	Total	Hombres	Mujeres
Total	31,4%	30,1%	34,0%
Mendoza	34,0%	30,8%	38,9%
Misiones	28,9%	33,1%	19,3%
Río Negro	27,0%	27,2%	26,7%
Salta	35,2%	29,4%	48,3%
Santa Fe	29,4%	25,4%	39,3%

En cuanto al desempleo, las brechas de género son mayores en el ámbito rural de algunas provincias. La tasa de desocupación rural de las mujeres jóvenes es 3,7 veces superior a la de los hombres jóvenes en el promedio de todas las provincias donde se relevó la encuesta. En la provincia de Santa Fe, la desocupación rural juvenil de las mujeres es 7 veces más alta que la de los hombres, y en la provincia de Salta es 5,6 veces mayor.

Tasa de desocupación rural juvenil por provincias y género, 2010



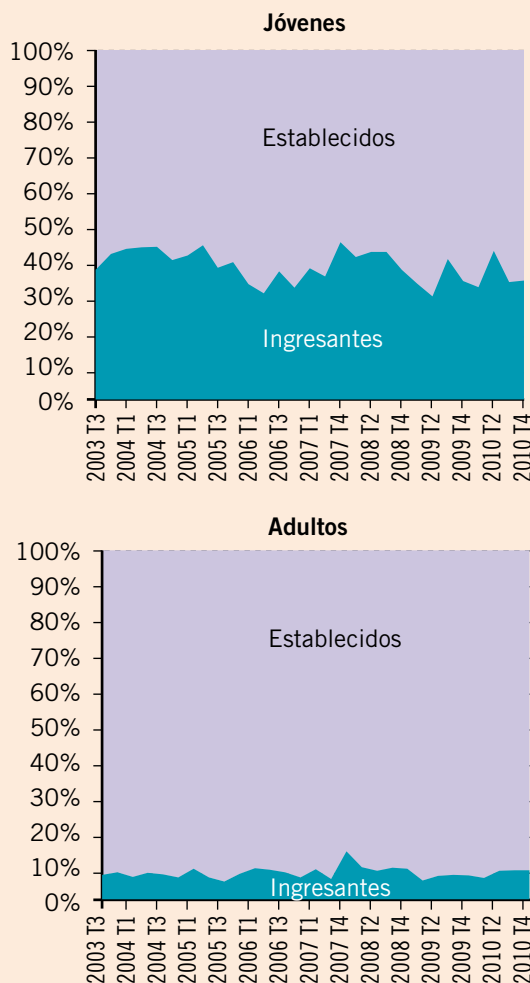
Fuente: Neiman, 2011.

Nota: indicadores calculados para un periodo de referencia de un año, dadas las características cíclicas de la actividad agrícola.

Entre los jóvenes desempleados sobresale la dificultad para sostener un empleo más que para conseguirlo

Los desempleados jóvenes mayoritariamente cuentan con experiencia laboral. En el cuarto trimestre de 2010, entre los jóvenes desocupados 34% eran nuevos ingresantes al mercado de trabajo, mientras que 66% habían tenido una ocupación anterior. Estos porcentajes no han variado sustancialmente a lo largo del período analizado, lo que indica que el contacto con el empleo no es la mayor barrera, sino la dificultad para mantenerlo, como puede observarse en el gráfico 6. Entre la población adulta, la distribución es significativamente distinta, alrededor del 90% de los desempleados cuenta con experiencia en el mercado de trabajo.

Gráfico 6: Evolución de los desempleados ingresantes y establecidos para jóvenes y adultos, 2003-10



Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH, 3.º trimestre de 2003 al 4.º trimestre de 2010.

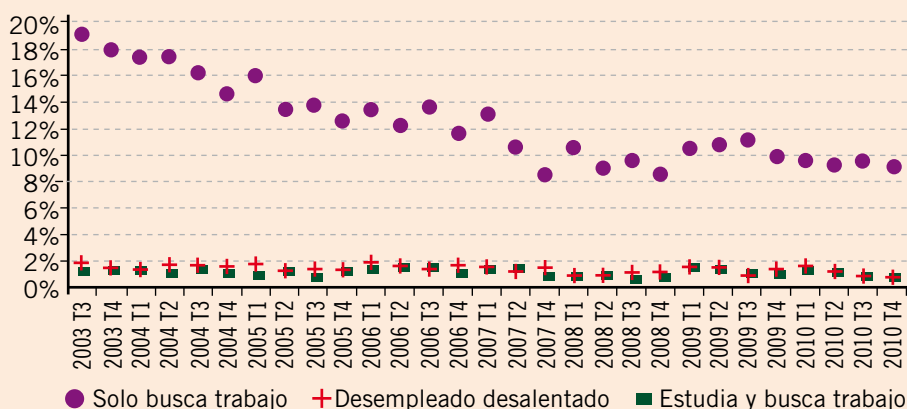
El uso del tiempo difiere entre los jóvenes que buscan empleo

A diferencia de los adultos, los jóvenes experimentan una superposición entre las etapas de ingreso al mercado laboral y la finalización de estudios secundarios o superiores. La interacción de los jóvenes entre escuela y trabajo

adquiere relevancia en el análisis del mercado laboral, en particular si la búsqueda de trabajo se complementa con dedicación a actividades formativas.

Del total de la población juvenil, un 10% busca trabajo y menos de 1% complementa esa búsqueda laboral con estudio. Las estimaciones en el gráfico 7 sugieren que los jóvenes que buscan trabajo se concentran en el grupo de jóvenes que solo buscan empleo, alrededor de 9%. Mientras se observa un marcado descenso de los jóvenes dedicados exclusivamente a la búsqueda de trabajo, la proporción de jóvenes que complementa la búsqueda de empleo con estudio se mantiene estable durante el período analizado.

Gráfico 7: Evolución de la proporción de jóvenes que buscan trabajo, estudian y buscan trabajo o son desempleados desalentados, 2003-10



Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH, 3.º trimestre de 2003 al 4.º trimestre de 2010.

Existe otro tipo de desempleados que no buscan activamente empleo, no estudian y manifiestan un efecto desaliento. Conforman este grupo los jóvenes que no se computan para la tasa de desocupación pero que reflejan los efectos de la duración del desempleo; son jóvenes desalentados en la búsqueda de empleo que declaran no buscar empleo al momento del relevamiento pero que lo han hecho anteriormente. Estos desempleados representan alrededor del 1% de la población juvenil desempleada. El fenómeno desaliento tiene la misma

representación cuantitativa entre los adultos desempleados. Tampoco se han observado grandes variaciones significativas de este grupo desde 2003.

La situación de la mayoría de los jóvenes ocupados dista de ser ideal por el déficit de trabajo decente

Los problemas de empleo abarcan a más jóvenes que a los desempleados, los jóvenes ocupados enfrentan déficit de trabajo decente. El 23,6% de los jóvenes tienen un trabajo precario. Las condiciones de empleo de los jóvenes ocupados se caracterizan por la precariedad e inestabilidad. Los indicadores que permiten aproximar la situación de déficit de trabajo decente, plausibles de computarse a partir de la EPH, permiten capturar solo algunas dimensiones y grupos de ocupados, especialmente los asalariados. El cuadro 1 muestra los indicadores de 2003, 2008 y 2010. En las dos primeras mediciones los mercados laborales se encontraban bajo los efectos de la crisis socioeconómica de 2002 y de la crisis financiera global. La mayoría de los indicadores de déficit muestra recién en 2010 niveles menores, aunque varios de ellos aún elevados o persistentes.

Las horas trabajadas por los jóvenes han tenido desempeños diferentes en los indicadores de trabajo decente. La proporción de jóvenes con jornada laboral superior a 48 horas semanales, el límite legal, ha variado poco en 2003 y 2008 y ha caído en 2010 (21,9%, 19,1% y 16,7%, respectivamente). La tasa de subocupación involuntaria⁶, ligada a la promoción de oportunidades de empleo, ha experimentado una caída de más de 10 puntos porcentuales desde 2003, alcanzando a 14,6% de los jóvenes en 2010, valor similar al de 2008. El trabajo a tiempo fijo o temporal para los asalariados o con menos de un año de antigüedad para independientes no profesionales abarcó a 20,5% de los trabajadores jóvenes en 2010, nivel similar al de 2008 y 15 puntos porcentuales menor al de 2003.

La remuneración laboral percibida por los jóvenes evolucionó desfavorablemente respecto del salario mínimo, vital y móvil (SMVM). Los valores acordados a nivel del SMVM, crecientes desde 2003, no parecen trasladarse a los salarios percibidos por los jóvenes. La proporción de jóvenes ocupados a

6. La tasa de subocupación involuntaria se mide como el porcentaje de jóvenes que trabajan menos de 48 horas y buscan trabajar más horas en la semana de referencia.

tiempo total o parcial con ingresos horarios inferiores al SMVM se ha incrementado en 2008 respecto de 2003: 27,3% contra 22,5%. En 2010, esa cifra fue del 25,3%.

Los indicadores vinculados a la informalidad laboral asalariada mostraron severos déficit de trabajo decente para los jóvenes. La carencia de prestaciones asociadas al trabajo registrado ha afectado a una alta proporción de los jóvenes asalariados. Si bien esta situación ha disminuido desde 2003, aún estaba en niveles elevados en 2008 y 2010. La proporción de jóvenes asalariados sin descuento jubilatorio descendió de 72,3% en 2003 a 58,1% en 2008 y se mantuvo prácticamente en el mismo nivel en 2010 (56,7%). Los indicadores de déficit de otras prestaciones asociadas a los puestos informales como la carencia de obra social, vacaciones pagas, días pagos por enfermedad y aguinaldo también mostraron niveles elevados, aunque ligeramente menores.⁷

Cuadro 1: Déficit de trabajo decente en trabajadores jóvenes, 2003, 2008 y 2010

Indicador	2003	2008	2010
Jornada laboral superior a 48 horas	21,9%	19,1%	16,7%
Tasa de subocupación involuntaria	26,5%	15,3%	14,6%
Ingreso laboral inferior al SMVM	22,5%	27,3%	25,3%
Ocupados con empleo inestable	35,8%	19,3%	20,5%
Asalariados sin descuentos jubilatorios	72,3%	58,1%	56,7%
Asalariados sin obra social	72,3%	57,3%	55,9%
Asalariados sin días pagos por enfermedad	69,6%	55,2%	55,1%
Asalariados sin vacaciones pagas	69,7%	55,5%	54,9%
Asalariados sin aguinaldo	70,3%	55,9%	54,7%

Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH para el 4.º trimestre de 2003, 2008 y 2010.

7. La EPH no permite determinar estos indicadores para los trabajadores independientes.

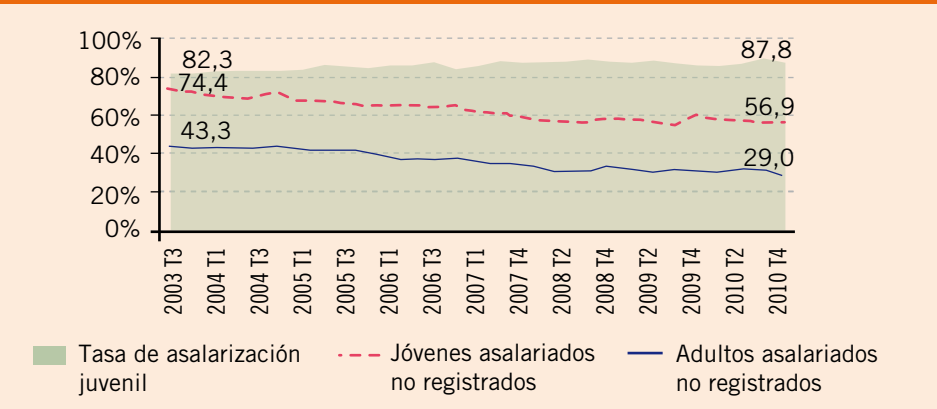
La magnitud del déficit de trabajo decente para los asalariados tiene mayor alcance dada la elevada tasa de asalarización de los ocupados jóvenes.

La informalidad laboral ha caracterizado al mercado de trabajo, y ha afectado particularmente más a los jóvenes debido a su mayor inserción asalariada. En el último trimestre de 2010, 87,8% de los ocupados jóvenes eran asalariados, valor máximo de toda la serie (82,3% en el mismo trimestre de 2003).

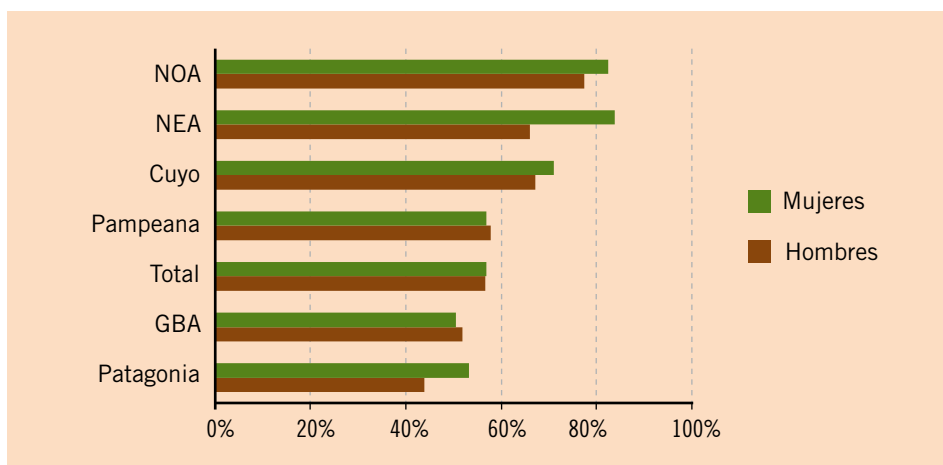
La brecha en la tasa de asalariados jóvenes y adultos no registrados se ha mantenido. De acuerdo con el cuadro 1, la tasa de jóvenes asalariados no registrados descendió a lo largo del período. Como puede observarse en el gráfico 8 (panel superior) lo ha hecho casi al mismo ritmo que la tasa de adultos asalariados no registrados. Como resultado, la brecha entre ambos grupos se ha mantenido.

La incidencia del no registro en la asalarización juvenil revela gran dispersión a nivel regional. En el NOA y el NEA las tasas superan la media nacional tanto para hombres como para mujeres, con registros mayores del 80% para las mujeres y del 77% y 66% para los varones, respectivamente. Las tasas más bajas corresponden al GBA, con 52% para los varones y 50% para las mujeres. Respecto de la brecha de género, la tasa de las mujeres jóvenes no registradas es 1,2 veces mayor que la de los hombres en el NEA y la Patagonia. En el resto de las regiones, las tasas de asalariados no registrados son relativamente similares para mujeres y hombres jóvenes.

Gráfico 8: Tasa de asalarización juvenil y asalariados jóvenes y adultos no registrados (2003-10), y tasa de asalariados jóvenes no registrados por regiones y género (2010)



Continúa en página 33



Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH, del 3.º trimestre de 2003 al 4.º trimestre de 2010.

Recuadro 3: El trabajo asalariado juvenil no registrado en áreas rurales

Resultados de la Encuesta de Hogares Rurales

El trabajo asalariado entre los jóvenes de áreas rurales es menor que entre los ocupados de áreas urbanas. Esto se debe a la mayor importancia de las categorías ocupacionales “familiar sin remuneración” (23,7%) y “trabajador independiente” (7,7%). La inserción laboral asalariada en áreas rurales (67,8%) tiene la particularidad de contar en su interior con proporciones similares entre el trabajo estacional (36,5%) y el permanente (31,3%).

Como ocurre en la población urbana, en las cinco provincias relevadas por la Encuesta de Hogares Rurales los jóvenes asalariados están menos registrados que la población adulta. La tasa de trabajo asalariado no registrado es de 48,5% para los adultos, y asciende a 69,8% para los jóvenes entre 16 y 24 años de edad. Entre los jóvenes no se observan brechas por género (la tasa es 69,5% para las mujeres y 69,9% para los hombres).

Las tasas de no registro por provincias muestran diferencias. El mayor nivel de asalariados jóvenes no registrados corresponde a Misiones (alre-

dedor del 90%); los menores, a Río Negro y Mendoza (cerca de 50%), con niveles intermedios en Salta y Santa Fe.

Los indicadores de déficit de trabajo decente están casi perfectamente correlacionados con la falta de registro. Un 70% de los jóvenes asalariados carecen de cobertura de la seguridad social. Cerca del 79% de los jóvenes percibe remuneraciones por debajo del SMVM, con diferencias por género (74% para los varones y 91% para las mujeres).

Fuente: Neiman, 2011. Nota: indicadores calculados para un período de referencia de un año, dadas las características cíclicas de la actividad agrícola.

Durante los últimos años se implementaron programas de reducción de la informalidad. Estos pueden agruparse en medidas que promovieron la inclusión en el circuito formal de las actividades realizadas fuera del marco de la ley y medidas dirigidas a prevenir y mitigar los efectos de la informalidad (OIT, 2011b). No obstante, pese a las mejoras en materia de formalización, la tasa de los jóvenes asalariados no registrados todavía casi duplica la de los adultos.

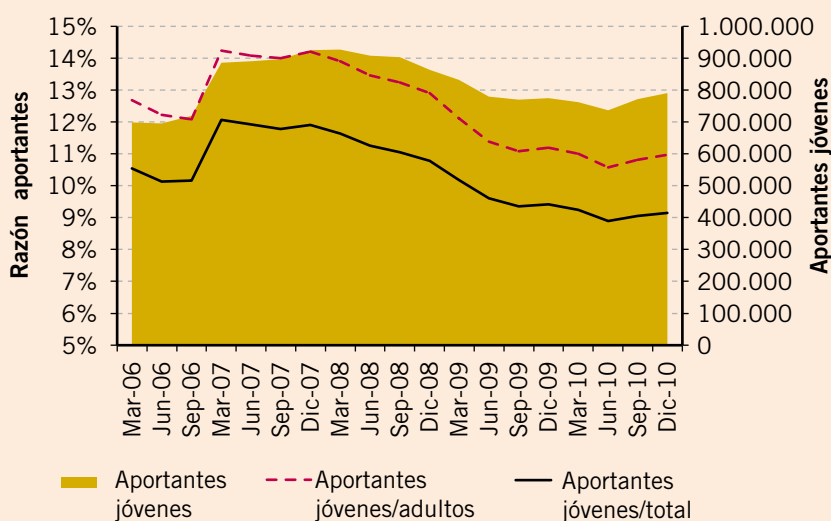
Los elevados niveles de no registro han significado una menor protección de la seguridad social contributiva

Como correlato de la vulnerabilidad laboral de los jóvenes, la cobertura de la seguridad social brinda una protección limitada. Mientras el sistema previsional pasó de 6,6 millones de cotizantes en marzo de 2006 a 8,6 millones de cotizantes en diciembre de 2010, la evolución de los jóvenes cotizantes ha experimentado oscilaciones.

En efecto, la evolución de los aportantes jóvenes al sistema de seguridad social no ha tenido la tendencia creciente verificada en el agregado de cotizaciones. En el gráfico 9 se presenta la evolución del número de aportantes hasta 24 años, comprendiendo a los trabajadores en relación de dependencia, autónomos, monotributistas y servicio doméstico. Las cotizaciones de jóvenes alcanzaron un máximo de unos 925.000 jóvenes a fines de 2007, descendiendo paulatinamente durante 2008 hasta registrar 770.000 jóvenes en septiembre de

2009. En diciembre de 2010, 790.000 jóvenes realizaron sus aportes al sistema de seguridad social.⁸ Esto se traduce en una proporción mayoritaria de jóvenes asalariados al margen de las prestaciones asociadas a los seguros sociales, dejando un conjunto de programas públicos dirigidos a los trabajadores registrados que brindan prestaciones (seguro de salud y asignaciones familiares) o cobertura ante contingencias en el mercado de trabajo (seguro de desempleo y Programa de Recuperación Productiva) inaplicables para una gran fracción de los jóvenes en la fuerza laboral. Asimismo, los datos también dan cuenta de que producto del elevado nivel de informalidad en el empleo los jóvenes están subrepresentados en los cotizantes a la seguridad social. A diciembre de 2010 representaban el 9% de los aportantes, mientras que eran aproximadamente el 14% de la población ocupada.

Gráfico 9: Evolución de los aportantes jóvenes al SIJyP (2006-08) y al SIPA (2009-10)



Fuente: MTEySS, "Boletín estadístico de la seguridad social" de 2003 a 2010. Nota: aportantes hasta 24 años de edad. SIJyP: Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones; SIPA: Sistema Integrado Previsional Argentino.

8. En 2008 con la nacionalización del sistema de capitalización se unificaron los regímenes de previsión social público y privado. El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones pasó a denominarse Sistema Integrado Previsional Argentino.

Los trabajadores cotizantes en el SIPA tienen acceso a una prestación monetaria por seguro de desempleo en caso de pérdida de su puesto de trabajo, siempre que cuenten con un período mínimo de cotizaciones previas al Fondo Nacional de Empleo⁹. La situación legal de desempleo permite a los desempleados jóvenes acceder al seguro de desempleo por un máximo de 12 meses.¹⁰ En el contexto de la crisis financiera internacional, en 2009 se extendió la percepción de la prestación por desempleo seis meses a los desempleados que alcanzaran el máximo de permanencia en el programa entre junio y diciembre de 2009. Esta extensión significó una continuidad en la cobertura por la vinculación de los beneficiarios del seguro de desempleo con el seguro de desempleo no contributivo, el Seguro de Capacitación y Empleo.

Al igual que los adultos, los jóvenes también dieron un uso más intensivo a esta prestación durante la crisis financiera global. El gráfico 10 presenta la evolución de los beneficiarios del seguro de desempleo y de los jóvenes en particular entre 2006 y 2010. La cantidad de beneficiarios se incrementó 43% durante la crisis financiera global; pasó de aproximadamente 100.000 beneficiarios en diciembre de 2007 a 143.000 en septiembre de 2009. Entre los jóvenes el número de beneficiarios aumentó en 2009, con un máximo de 14.500 en diciembre.

Otro dispositivo para trabajadores registrados con riesgo de perder el empleo es el Programa de Recuperación Productiva, en el marco del Procedimiento Preventivo de Crisis. Este programa ha contribuido durante la crisis financiera global a sostener el empleo mediante un subsidio salarial por una cantidad determinada de meses, mejorando así la efectividad del Procedimiento Preventivo de Crisis para evitar los despidos. Por el momento, no ha sido posible conseguir información para identificar cuántos de los trabajadores beneficiados por este esquema eran jóvenes.

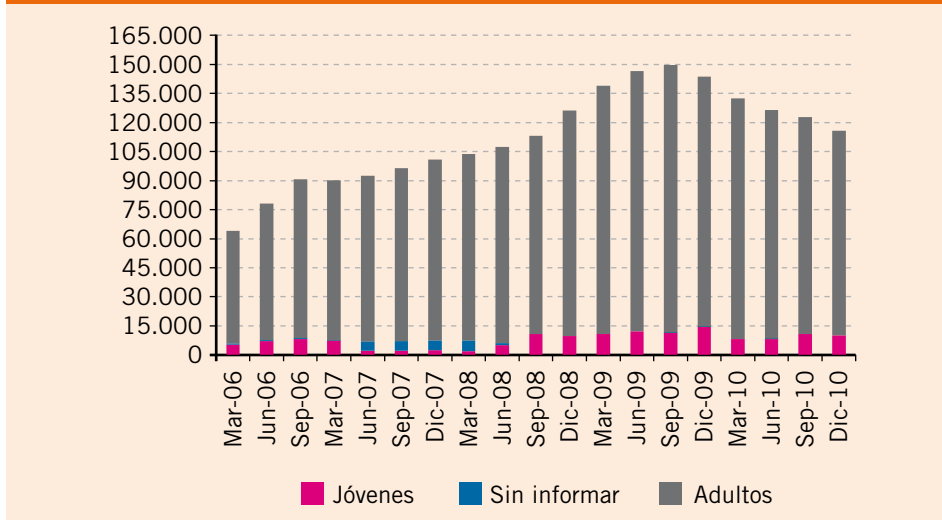
No obstante, debido a los bajos niveles de registro del empleo, las prestaciones no contributivas han sido las predominantes en este grupo. Esto incluye desde programas de salud, educación y empleo, que sin estar orientados

9. Se requieren seis meses durante los tres años anteriores al cese de contrato de trabajo que da lugar a la situación legal de desempleo. La prestación no es compatible con beneficios previsionales o prestaciones no contributivas. <http://www.anses.gob.ar/desempleados/>.

10. Los mayores de 45 años cuentan con la posibilidad de extensión del plazo máximo de 12 a 18 meses.

a los jóvenes concentran a una gran mayoría de ellos entre sus beneficiarios, hasta programas focalizados y exclusivos para los jóvenes, tanto de orden nacional como provincial o municipal. Durante los últimos años se han creado nuevos programas en estas áreas.

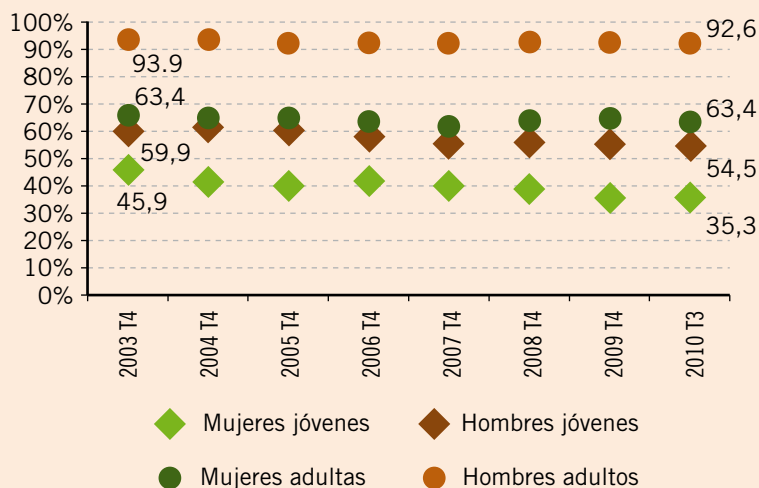
Gráfico 10: Evolución de los beneficiarios del seguro de desempleo, 2006-10



Fuente: MTEySS, "Boletín estadístico de la seguridad social" de 2006 a 2010.

La inactividad ha crecido entre los jóvenes, fundamentalmente por dedicación exclusiva al estudio y a las tareas del hogar

En contraposición a la tasa de actividad de los adultos, la tasa de actividad de los jóvenes ha descendido, especialmente para las mujeres. La tasa de actividad para los hombres adultos se ha mantenido en torno a 93% y a 63% para las mujeres adultas (gráfico 11). Esta estabilidad no es la observada entre los jóvenes. Mientras los hombres jóvenes pasaron de una tasa de actividad del 60% en el cuarto trimestre de 2003 a 55% en el mismo trimestre de 2010, la caída fue más pronunciada entre las mujeres, del 46% en 2003 al 35% en 2010.

Gráfico 11: Tasas de actividad para jóvenes y adultos por género, 2003-10

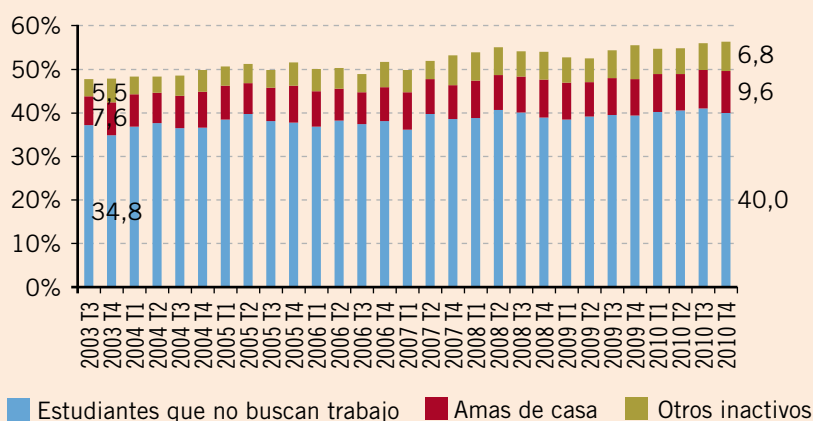
Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH, 4.º trimestre de 2003 al 4.º trimestre de 2010.

Los motivos de la caída en la tasa de actividad juvenil residen en la creciente dedicación exclusiva al estudio. Los jóvenes que no participan activamente del mercado de trabajo se dedican mayormente al estudio. La dedicación exclusiva a la educación formal abarcó al 40% de los jóvenes en el último trimestre de 2010 (gráfico 12). Este grupo de jóvenes ha crecido paulatinamente desde el último trimestre de 2003, cuando su participación fue del 34,8%. Esta evolución es consistente con la extensión de la cobertura de la educación media que a través de distintos regímenes organizativos del ciclo ha promovido la inclusión de muchos jóvenes al ámbito escolar. No obstante, la mayor cobertura no ha estado acompañada de una mejora de los indicadores de desempeño vinculados a la repitencia, el abandono y la sobreedad escolar (SNU, 2010).

Otro grupo de jóvenes que no participan del mercado de trabajo son las mujeres dedicadas a las tareas del hogar. La proporción de jóvenes identificadas como amas de casa entre los motivos de inactividad se incrementó 2 puntos porcentuales desde 2003, alcanzando 9,6% del total de jóvenes en el último trimestre de 2010. Estas jóvenes se encuentran a cargo de los quehaceres domésticos y del cuidado de hijos, hermanos menores u otros miembros del hogar

sin percibir por ello una remuneración como la que recibirían en el mercado de trabajo. La elevada participación de este grupo en el total de jóvenes es un dato importante para el diseño de políticas específicas.

Gráfico 12: Evolución de la proporción de jóvenes que no iniciaron su transición al mercado de trabajo, 2003-10



Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH, 3.º trimestre de 2003 a 4.º trimestre de 2010.

Por último, la proporción de otros inactivos en la población total de jóvenes se mantuvo relativamente estable entre 2003 y 2010. En este grupo se incluye a los jóvenes que se identifican como inactivos con discapacidades y a los clasificados bajo la categoría “otros” al momento del relevamiento. En el gráfico 12 puede observarse que en siete años la participación de este grupo en el total de jóvenes se incrementó en 1 punto porcentual. En el recuadro 4 se presentan algunos indicadores sobre la población juvenil con discapacidades.

Recuadro 4: El mercado de trabajo para los jóvenes con discapacidad**Resultados de la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad 2002-03**

Las personas con discapacidad con frecuencia forman parte de la población inactiva por ausencia de oportunidades laborales. Tener una discapacidad se asocia fuertemente con dificultades para participar del mercado de trabajo para la persona con la discapacidad y otros miembros del hogar, que colaboran en las actividades de cuidado y acompañamiento. En los centros urbanos del país relevados por la encuesta, el 20,6% de los hogares tenían al menos una persona con discapacidad. Solo 4% de estos hogares eran unipersonales. La discapacidad de mayor prevalencia es la motora. Un tercio de las personas declara haber perdido su empleo luego de haber adquirido una discapacidad.

El perfil laboral de las personas con discapacidad presenta algunos sesgos respecto de jóvenes y adultos que también se verifican en la población total. De los 274.093 jóvenes con alguna discapacidad, un 52% son inactivos, 28% ocupados y 10% desocupados. Los jóvenes con discapacidad también muestran tasas de desocupación mayores que los adultos, aunque con menor brecha. El desempleo juvenil para esta población no llega a duplicar al de la población adulta (26,2% contra 15,5%). Los jóvenes con discapacidad también muestran menores tasas de actividad que los adultos, pero también con una brecha menor, de 15 puntos porcentuales respecto de la población total.

Perfil laboral de personas con discapacidad

	Jóvenes 14 a 29 años	Población 30 a 49 años	Población 50 años y más
Personas con al menos una discapacidad	274.093	336.868	1.945.042
Tasa de actividad	37,3%	52,8%	22,1%
Tasa de desempleo	26,2%	15,5%	12,4%
Perdió el trabajo a causa de adquirir una discapacidad	22,2%	51,6%	48,5%

Si bien no es posible discriminar algunos otros indicadores laborales por grupos etarios en términos generales se pueden ilustrar algunas particularidades de la inserción laboral de este grupo. Entre la población activa con discapacidad, 47,5% está asalariada y 42,5% trabaja por cuenta propia. El 69,5% de los asalariados no estaban registrados.

El sistema de seguridad social en Argentina otorga prestaciones por invalidez tanto contributivas como no contributivas. Para adquirir la prestación por retiro a causa de invalidez, además de la reducción de la capacidad laborativa (del 66% o más), es necesario contar con cierta regularidad de aportes al sistema. No obstante, existe un programa de pensiones no contributivas por invalidez. Mediante este programa se otorga una ayuda monetaria a las personas con discapacidades en forma total y permanente, considerando que la discapacidad es total cuando se reduce la capacidad laborativa en un 76% o más. Estos beneficiarios también cuentan con cobertura médica de la red pública de salud a través del Programa Federal de Salud. Los menores de 18 años, a través de sus representantes (madre, padre o tutor), pueden solicitar esta prestación. Esto último difiere del sistema contributivo, donde quienes están obligados a cotizar son los mayores de 18 años, y por ende pueden solicitar la pensión solo a partir de esa edad y con cumplimiento de los requisitos de cotización.

En los últimos años las pensiones no contributivas por invalidez crecieron considerablemente. Aunque no se dispone de información respecto de la cobertura de este tipo de prestaciones entre los jóvenes, los datos agregados dan cuenta de que entre diciembre de 2003 y marzo de 2011 el número de beneficiarios pasó de 81.539 a 604.620.

Fuente: INDEC, (2005b); y MTEySS, "Boletín estadístico de la seguridad social" 1.º trimestre de 2011. Nota: la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad abarca a los centros urbanos del país con 5000 habitantes o más. En esta encuesta se considera joven a las personas entre 14 y 29 años de edad.

1.2.3 Estadios en el tránsito hacia el trabajo decente

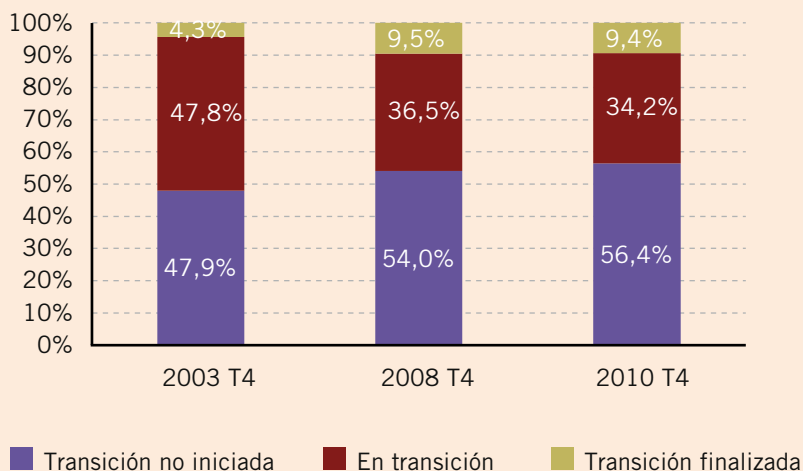
El trabajo decente es una oportunidad para un grupo reducido de jóvenes

Pueden identificarse distintos estadios del vínculo de los jóvenes con el mercado de trabajo, según el grado y perfil de la participación. Un primer grupo no ha iniciado su participación en el mercado de trabajo a causa de dedicarse exclusivamente al estudio, a las tareas del hogar o a alguna otra fuente de inactividad. Se considera que este grupo de jóvenes presenta una “transición no iniciada” hacia el mercado de trabajo. Un segundo lo constituyen quienes sí han iniciado su transición pero no han conseguido un trabajo decente a causa del desempleo o de un empleo precario. Este grupo de jóvenes se considera “en transición” hacia un trabajo decente. Un tercer y último grupo está representado por quienes tienen trabajo decente; se los considera con una “transición finalizada”. En el gráfico 13 se presenta la distribución en estos grupos del total de jóvenes de 16 a 24 años de edad; en el cuadro 2 se muestra la composición por subgrupos.

Casi 4 de cada 10 jóvenes se encontraban con problemas de empleo o “en transición” en su trayectoria hacia el trabajo decente a fines de 2010. A fines de 2003, la proporción era de 5 cada 10 jóvenes, ya fuera por dificultades para conseguir un empleo o por un trabajo precario. El análisis de los jóvenes “en transición” revela que el mayor subgrupo son los trabajadores con déficit de trabajo decente (cuadro 2). La participación de este subgrupo ha descendido levemente entre 2003 y 2010, con valores entre 27% y 23% (23,6% al último trimestre de 2010). El segundo subgrupo en el total de jóvenes “en transición” son los jóvenes desempleados, que en su mayoría no asisten a centros educativos. La participación de los jóvenes desempleados se redujo desde 2008 alrededor del 50%.

En el gráfico 13 también se observa la baja participación del grupo de jóvenes con trabajo decente. La inserción laboral en trabajos decentes alcanzó al 9,4% de los jóvenes en 2010. Respecto del total de jóvenes inactivos, a fines de 2010 56,4% no había iniciado su transición hacia el mercado de trabajo. El grupo de jóvenes inactivos al que no se le puede atribuir un uso del tiempo mediante los microdatos disponibles es solo un 6% del total de la población juvenil (sin contar a los jóvenes con discapacidades).

Gráfico 13: Distribución de los jóvenes según su vínculo con el mercado de trabajo, 2003, 2008 y 2010



Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH, 4.º trimestre de 2003, 2008 y 2010.

Cuadro 2: Composición de los estadios de transición, 2003, 2008 y 2010

	2003	2008	2010
Transición no iniciada	47,9%	54,1%	56,4%
Estudia y no busca trabajo	34,8%	38,9%	40,0%
Amas de casa	7,6%	8,6%	9,6%
Otros inactivos	5,5%	6,5%	6,8%
En transición	47,8%	36,5%	34,2%
Estudia y busca trabajo	1,4%	0,7%	0,7%
Desempleado desalentado	1,5%	1,1%	0,8%
Solo busca trabajo	17,9%	8,6%	9,1%
Ocupados con déficit de trabajo decente	27,0%	26,0%	23,6%
Transición finalizada	4,3%	9,5%	9,4%

Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH para el 4.º trimestre de 2003, 2008 y 2010.

Recuadro 5: Los jóvenes “NiNis”

Un grupo parcial y heterogéneo

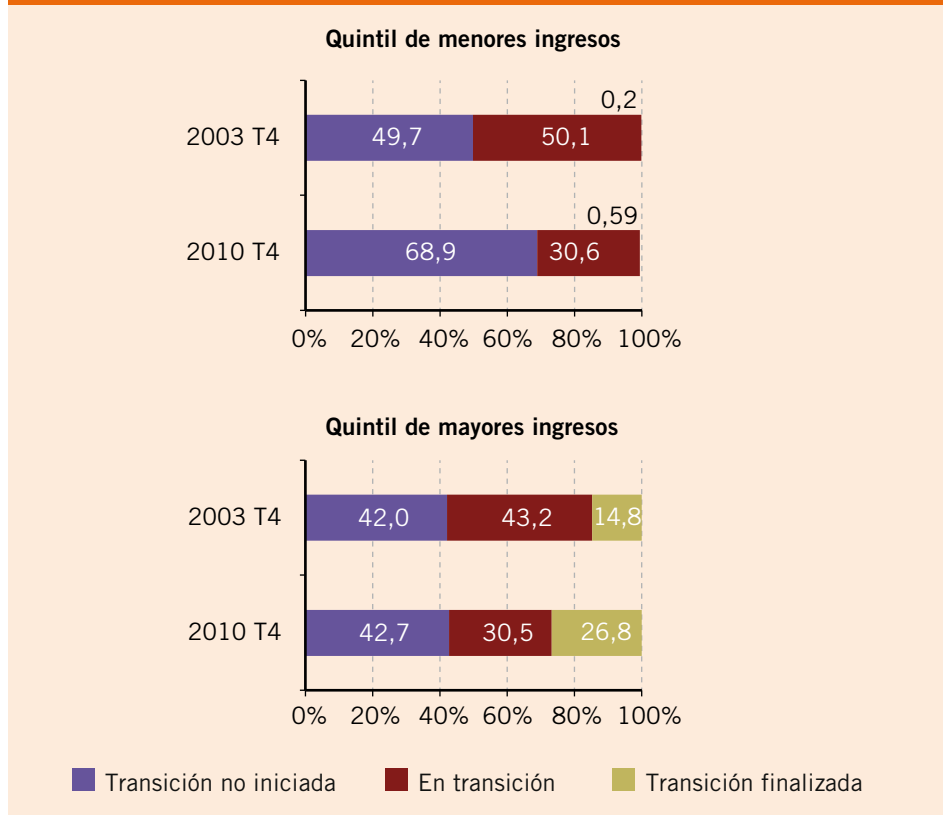
Frecuentemente se expresa preocupación por el crecimiento desde 2003 de los jóvenes que ni estudian ni trabajan, conocidos como “NiNis”. Los argumentos de la preocupación son los costos sociales de esta exclusión y la necesidad de políticas sociales para integrar a estos jóvenes a la sociedad. La identificación de los jóvenes vulnerables bajo estos dos criterios (“no estudia” y “no trabaja”) implica agregar realidades muy disímiles y excluir otras situaciones relevantes.

Los NiNis son un grupo muy heterogéneo. Los jóvenes que no trabajan ni estudian pero buscan empleo se encuentran dentro de este grupo. Asimismo, forman parte las jóvenes dedicadas a las tareas del hogar y el cuidado de sus integrantes que si bien no participan del mercado de trabajo y no estudian, dan un uso productivo a su tiempo. Por otro lado, la categoría NiNis no contabiliza a los jóvenes que trabajan en puestos con déficits de trabajo decente, una población también vulnerable.

Si bien los NiNis alertan sobre una franja de jóvenes fuera de los principales mecanismos de integración social, como escuela y trabajo, esta agregación disímil y parcial no provee orientaciones claras para las políticas públicas. Las intervenciones apropiadas para los jóvenes que buscan activamente empleo difieren para los inactivos y las jóvenes dedicadas a las tareas del hogar. El abanico de posibilidades de intervención comprende desde políticas específicas para los desempleados, programas de terminalidad educativa, promoción del acceso al empleo para jóvenes con discapacidad, hasta prestaciones asociadas con políticas activas para que las madres jóvenes puedan insertarse laboralmente. Por último, los jóvenes con inserciones laborales precarias también constituyen un grupo relevante para la aplicación de políticas de trabajo decente que debe considerarse entre las políticas de empleo juvenil.

El vínculo de los jóvenes con el mercado de trabajo difiere sensiblemente por niveles de ingreso. El gráfico 14 (panel superior) muestra los estadios de transición de la población juvenil del quintil de menor ingreso per cápita familiar en los últimos trimestres de 2003 y 2010. Mientras en 2003 aproximadamente el 50% de estos jóvenes se encontraba en transición, en 2010 el porcentaje se redujo al 31% debido a que una mayor proporción no inició su transición. Además, la transición hacia el trabajo decente casi no es una posibilidad para los jóvenes del quintil de menor ingreso per cápita familiar.

Gráfico 14: Distribución de los jóvenes según su vínculo con el mercado de trabajo, por nivel de ingreso 2003, 2008 y 2010



Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH, 4.º trimestre de 2003 y 2010.

Nota: quintiles de ingreso per cápita familiar.

Para los jóvenes del quintil de mayor ingreso per cápita familiar hubo una expansión de las oportunidades de trabajo decente. Aunque se mantuvo una proporción similar de jóvenes sin iniciar la transición del mercado de trabajo en 2003 y 2010, la reducción del grupo “en transición” obedeció a una expansión del grupo de jóvenes con inserción laboral formal, que alcanzó a 26,8% de los jóvenes de este quintil en el último trimestre de 2010.

Recuadro 6: Los jóvenes y los estadios de transición en las áreas rurales

Resultados de la Encuesta de Hogares Rurales

La distribución de jóvenes según estadios de transición en áreas rurales de las provincias de Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta y Santa Fe alcanzó en 2010 un nivel similar al de las áreas urbanas. El 52,5% de los jóvenes entre 15 y 24 años no había iniciado su transición al mercado de trabajo, el 38,7% se encontraba en transición, y solo 8,8% había finalizado la transición. Dentro del grupo de jóvenes en transición, 27,9 puntos porcentuales corresponden a jóvenes con inserciones laborales precarias.

Fuente: Neiman, 2011. Nota: indicadores calculados para un período de referencia de un año, dadas las características cíclicas de la actividad agrícola.

La educación y la inserción laboral están vinculadas pero no linealmente

La distribución de jóvenes según nivel educativo en relación con el mercado laboral muestra distintos patrones. Casi la misma proporción de jóvenes “en transición” tiene nivel educativo obligatorio incompleto (49,4%) o nivel medio completo (50,6%). Se observa una asociación positiva entre jóvenes con nivel medio completo e inserción laboral en un trabajo decente. El 81% de los jóvenes con un trabajo decente cuenta con el nivel obligatorio completo (cuadro 3). El perfil educativo de los jóvenes en el estadio de “transición no iniciada” revela que un 44% no ha completado el nivel educativo obligatorio en tiempo y forma. Entre los varones, el porcentaje de nivel obligatorio incompleto asciende a 52,2% mientras que entre las mujeres desciende a 35,6%.

Cuadro 3: Distribución de los jóvenes por estadios de transición y nivel educativo, 2010

Situación laboral actual	Nivel educativo obligatorio (medio)	
	Incompleto	Completo
Transición no iniciada	44,1%	55,9%
En transición	49,4%	50,6%
Transición finalizada	19,0%	81,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base la EPH, 4.º trimestre de 2010.

Nota: se considera a los jóvenes entre 18 y 24 años.

La correlación entre el nivel educativo obligatorio y la escala de ingresos de los jóvenes también sugiere gran dispersión. Mayores ingresos y escuela media completa se asocian positivamente, 85,1% de los jóvenes en el quintil de mayores ingresos han cumplido con el ciclo obligatorio. Por el contrario, 65,9% de los jóvenes en el quintil de menores ingresos no han logrado completar ese nivel.

La dinámica laboral está signada por la intermitencia

La observación de flujos entre estadios del mercado de trabajo revela una alta movilidad. Sobre la base de la EPH, se construyeron paneles para analizar la movilidad de los jóvenes entre los estadios identificados anteriormente y compararla con la de la población adulta. El propósito de este ejercicio es identificar los movimientos en períodos breves. Para ello se consideraron los primeros dos trimestres de 2010, y los trimestres 3 y 4.

El análisis de flujos señala las dificultades que enfrentan los jóvenes para sostener y conseguir un trabajo decente aun en períodos breves de observación. El cuadro 4 muestra tasas de permanencia y de transición para jóvenes de 18 a 24 años de edad y adultos de 25 a 64 años de edad para las transiciones entre los trimestres 1 y 2 y los trimestres 3 y 4 de 2010. Durante 2010, en promedio 23,3% de los jóvenes con “transición no iniciada” en la primera observación se incorporaron al mercado laboral en la segunda. De esta nueva fuerza laboral, solo 4% había logrado un trabajo decente. La situación de los jóvenes que se

encontraban “en transición” en la primera observación no resultó mucho más alentadora. En promedio, solo 10,9% de ellos habían logrado un trabajo decente en la segunda observación y aproximadamente 19,9% se había retirado del mercado laboral. Según los datos es más frecuente el tránsito hacia la inactividad que hacia el trabajo decente. Los movimientos desde la “transición finalizada” hacia el estadio “en transición” también son más habituales para los jóvenes que para los adultos. La tasa de permanencia es alta tanto en trabajos precarios y/o en su ausencia como en empleos decentes.

Cuadro 4: Matrices de transición para jóvenes y adultos según vínculo con el mercado de trabajo. En porcentaje, 2010

Estado en la 1.ª observación	Estado en la 2.ª observación			
	Transición no iniciada	En transición	Transición finalizada	Total
JÓVENES				
Transición no iniciada	76,7	22,3	1,0	100
En transición	19,9	69,2	10,9	100
Transición finalizada	6,4	29,2	64,5	100
Total	44,9	42,9	12,2	100
ADULTOS				
Transición no iniciada	84,5	13,9	1,6	100
En transición	10,6	71,1	18,3	100
Transición finalizada	1,7	21,5	76,8	100
Total	28,1	39,2	32,7	100
Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH, 1.º, 2.º, 3.º y 4.º trimestre de 2010. Notas: comprende a la población entre 18 y 24 años de edad. La ventana de observación comprende dos trimestres contiguos: 1.º y 2.º, y 3.º y 4.º.				

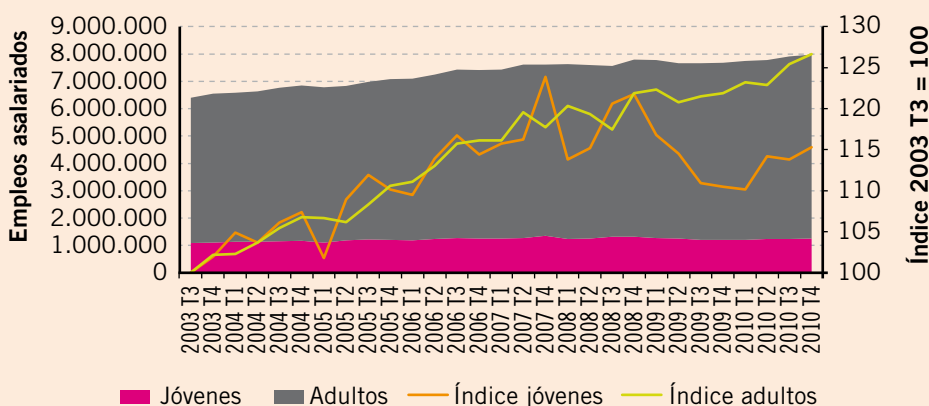
La inestabilidad y movilidad es menor en la población adulta. La dinámica de los adultos entre estadios de transición revela mayores tasas de inserción en un trabajo decente para el grupo “en transición” y mayores tasas de permanencia en un trabajo decente para quienes ya lo poseen. Finalmente, las salidas desde

y hacia la inactividad son menores. El paso de la transición finalizada a la transición iniciada en la población adulta está ligado al retiro del mercado de trabajo.

Los jóvenes muestran mayor sensibilidad al ciclo económico

En el contexto de creación sostenida de empleo desde 2003, los jóvenes se han beneficiado menos que los adultos. Mientras en 2003 los jóvenes accedían a 1,1 millones de los aproximadamente 6,4 millones de puestos de trabajo asalariados, hacia fines de 2010 accedían a 1,3 millones (crecimiento del 15%) sobre un total de unos 8 millones de puestos de trabajo asalariado (crecimiento del 26%). En el gráfico 15 se observa la destrucción de empleos de jóvenes durante 2009, caída de unos 100.000 puestos entre los dos últimos trimestres de 2008 y 2009. Por el contrario, los puestos de los trabajadores adultos se mantuvieron casi sin cambios en el período.¹¹

Gráfico 15: Creación de empleo asalariado para jóvenes y adultos, 2003-10

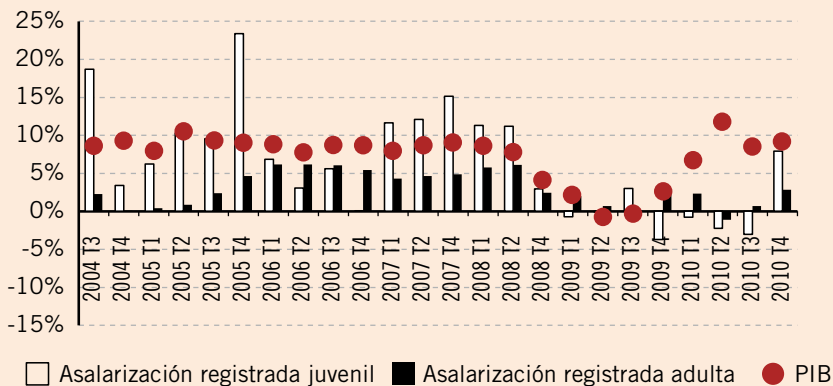


Fuente: elaboración propia sobre datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y de la EPH, 4.º trimestre de 2003 a 4.º trimestre de 2010.

11. Los niveles mencionados son estimaciones de mínima. Las estimaciones solo son representativas de los centros urbanos relevados por la EPH.

El comportamiento del empleo asalariado registrado también perjudicó a los jóvenes durante la contracción económica. En el gráfico 16 se presenta la variación del producto interno bruto (PIB) respecto del mismo trimestre del año anterior y la tasa de asalarización registrada de adultos y jóvenes. La variación del PIB ha sido positiva para casi todos los trimestres desde 2003 a 2010, salvo el segundo y tercer trimestre de 2009. En este período puede observarse que la tasa del empleo asalariado registrado de los jóvenes varió más que la de los adultos. También se observa que el aumento sostenido del trabajo asalariado registrado se ralentiza desde fines de 2008, en consonancia con los efectos de la crisis financiera global. Algunos estudios señalan la mayor sensibilidad de los indicadores de mercado de trabajo juveniles al comportamiento del ciclo económico (OIT, 2011a; OIT y OCDE, 2011).

Gráfico 16: Variación interanual del PIB y de las tasas de asalarización registrada de jóvenes y adultos, 2003-10



Fuente: elaboración propia sobre datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y de la EPH, 4.º trimestre de 2003 a 4.º trimestre de 2010.

Los jóvenes se emplean mayormente en los sectores procíclicos de la economía

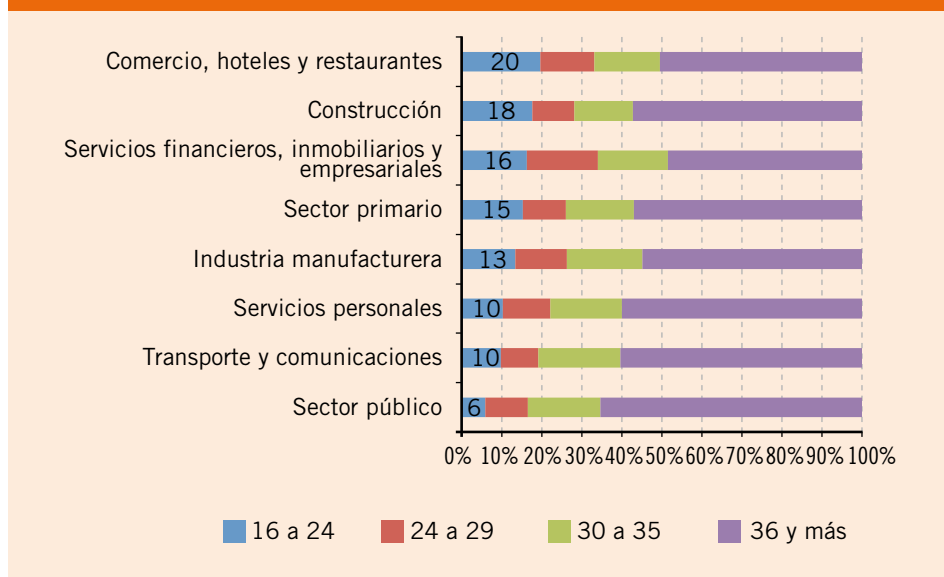
El crecimiento del empleo registrado desde 2003 a 2010 tuvo lugar con mayor fuerza en el sector de la construcción y el sector público, con tasas de crecimiento cercanas al 100%. La actividad ligada a hoteles y restaurantes siguió en orden de importancia, con un crecimiento del empleo registrado de 83%. El comercio fue otro sector de gran dinamismo, con un crecimiento del 71% de

su empleo registrado. La recuperación del empleo registrado en las actividades inmobiliarias y empresariales también alcanzó niveles similares. Durante la crisis financiera global, cuando casi todas las actividades experimentaron retrocesos en la creación de empleo registrado, el sector de la construcción y la intermediación financiera sufrieron las mayores caídas, de 6,7% y 7,8% respectivamente entre el tercer trimestre de 2009 y el último trimestre de 2008.¹²

El gráfico 17 muestra que los jóvenes tienen mayor participación en varios de los sectores más dinámicos en el crecimiento del empleo registrado.

Los empleos para los jóvenes se concentraron en comercio, hoteles y restaurantes y construcción, con participaciones cercanas al 20% durante el último trimestre de 2010. Le siguen los servicios financieros, inmobiliarios y empresariales (16%), el sector primario (15%), y la industria manufacturera (13%). En el gráfico 17 también se observa que estos sectores se caracterizan por una fuerza laboral más joven; por ejemplo en comercio, hoteles y restaurantes aproximadamente 50% de los ocupados son menores de 35 años.

Gráfico 17: Distribución de los ocupados según grupos etarios por ramas de actividad económica, 2003-10



Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH, 4.º trimestre de 2010.

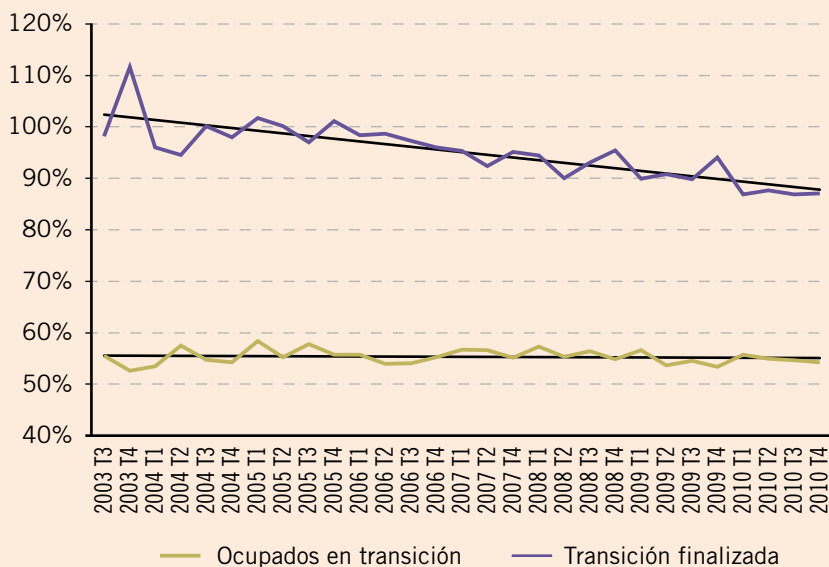
12. Estimaciones de PIB sobre la base de cuentas nacionales 2010.

La brecha salarial más amplia no es entre jóvenes y adultos, sino entre jóvenes con o sin trabajo decente

En Argentina, como en la región, los salarios de los jóvenes son menores que los de los adultos (OIT, 2010). El salario promedio de los jóvenes es un 40,4% menor al de los adultos de entre 25 y 64 años de edad, y un 30,3% menor que el de los adultos de entre 25 y 29 años de edad en el último trimestre de 2010. Estas diferencias no responden solo a distintos niveles de estudio —en el país y en la región los jóvenes tienen en promedio más años de estudio que sus padres— sino a la capacitación laboral y la experiencia, entre otros factores. Al igual que en los adultos, entre los jóvenes se observan sesgos de género y por nivel educativo en los salarios percibidos. No obstante, esta brechas son menores entre los jóvenes que entre los adultos.

La diferencia salarial horaria entre jóvenes con trabajo decente o trabajo precario alcanza el 50%. Mientras el salario horario promedio de los jóvenes con “transición finalizada” asciende a \$15, los jóvenes ocupados “en transición” tienen un salario horario promedio de \$10. Por su parte, en promedio las horas semanales trabajadas, 37, no difieren significativamente entre los jóvenes con “transición finalizada” y los jóvenes “en transición”. Por esta razón, la brecha de salarios mensuales es similar a la brecha de salarios horarios. La brecha salarial entre estos grupos ha presentado una reducción en los últimos años. Entre mediados de 2003 y 2006 la brecha de ingresos superaba el 70%, alcanzando en algunos trimestres al 80%. En el gráfico 18, donde se presentan las tendencias de los salarios para ambos grupos en relación con el promedio de la población asalariada total (jóvenes y adultos), se observa que el salario de los jóvenes con transición finalizada cae respecto del promedio, mientras que el salario de los jóvenes ocupados en transición permanece constante.

Gráfico 18: Evolución de los salarios de los jóvenes “en transición” y con “transición finalizada” en relación con el salario promedio total, 2003-10



Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH, 4.º trimestre de 2003 a 4.º trimestre de 2010.
Nota: ingresos laborales mensuales.



Principales intervenciones de mercado de trabajo y seguridad económica para los jóvenes

Como se ha observado en la sección anterior, las restricciones para acceder a la protección social contributiva originadas en los bajos niveles de registro y de empleo conducen a un rol protagónico de los programas no contributivos para brindar coberturas a esta población. En la última década se han impulsado programas masivos de seguridad económica con crecientes vinculaciones con garantías de acceso a servicios educativos y servicios de empleo (Bertranou y Vezza, 2011). Además, existen iniciativas para atender grupos de jóvenes específicos desde el área educativa, de asistencia social, productiva, y de empleo. A continuación se presenta una revisión no exhaustiva de los principales programas de mercado de trabajo y seguridad económica en los cuales participan los jóvenes.

2.1 Programas que combinan mejora de la empleabilidad con seguridad económica

Las intervenciones que se describen en esta subsección están dirigidas a personas con problemas de empleo, focalizadas en los jóvenes o en otros grupos poblacionales de los cuales los jóvenes son también parte. Estos programas para promover la inserción laboral proporcionan en forma simultánea prestaciones de seguridad económica y componentes de políticas activas de mercado de trabajo, como son la capacitación, la terminalidad educativa, la conexión con los servicios de empleo, de orientación e intermediación laboral, las prácticas laborales y la participación en emprendimientos productivos.

Desde junio de 2008 se lleva a cabo la implementación del programa de empleo Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMyMT). Con el MTEySS como autoridad de aplicación, el programa está dirigido a jóvenes entre 18 y 24 años con nivel educativo obligatorio incompleto, residencia permanente en el país, y que se encuentren en situación de desempleo. Provee prestaciones formativas y ayudas monetarias mientras los participantes tengan la edad requerida para permanecer en el programa. Las prestaciones formativas son optativas, no excluyentes, e involucran terminalidad educativa, orientación e inducción al mundo del trabajo, formación profesional, cursos de gestión empresarial, generación de emprendimientos, entrenamiento para el trabajo en el sector privado, público y tercer sector, entre otras. A estas prestaciones se encuentran asociadas ayudas económicas mensuales; algunas de las prestaciones además tienen premios estímulo. Desde mayo de 2010 se permitió la percepción de una ayuda económica básica solo por adherir al programa, sujeta a la concurrencia a las oficinas de empleo al menos dos veces al mes para la actualización de la historia laboral. En el cuadro 5 se describen las prestaciones.

La expansión de la cobertura fue gradual y atendió también a cambios en el diseño. El programa comenzó con 2200 jóvenes beneficiarios en septiembre de 2008 y cubrió aproximadamente 207.000 jóvenes en septiembre de 2011, que representaría 17% de la población que en teoría sería elegible de acuerdo con los parámetros generales de elegibilidad.¹³ El JMyMT logró en la última medición en septiembre de 2011 la cobertura más alta desde su implementación (gráfico 19), y registró un total histórico de 397.482 jóvenes.

13. La población elegible podría alcanzar 1,19 millones de jóvenes de 18 a 24 años, sin empleo decente, con estudios obligatorios incompletos. La población efectivamente elegible (cuya estimación no fue posible) debería excluir a los perceptores de otros programas de transferencias incompatibles con el JMyMT.

Cuadro 5: Prestaciones del JMyMT, junio de 2011

Prestación	Monto mensual	Tiempo máximo	Incentivo adicional
Orientación e inducción al mundo del trabajo	\$450	2 meses	
Terminalidad educativa	\$450		Asignación estímulo variable, según modalidad*
Formación profesional	\$450		Asignación estímulo desde \$150 hasta \$900 por mes aprobado o 50 horas cátedra
Cursos de gestión empresarial	\$450	3 meses	
Taller de apoyo a la búsqueda de empleo	\$450	6 meses	
Apoyo a la empleabilidad e integración social	\$450	4 meses	
Sin prestación-concurrencia a oficinas de empleo	\$225	6 meses	
Generación de emprendimientos independientes	\$150	9 meses	\$6000 por persona para capital inicial y \$4000 de refuerzo al año de vida del emprendimiento
Entrenamiento para el trabajo en el sector privado	\$1000**	6 meses	
Entrenamiento para el trabajo en el sector público o no gubernamental	\$500 a \$750	1 año	
Apoyo a la inserción laboral	\$1000***	6 meses	

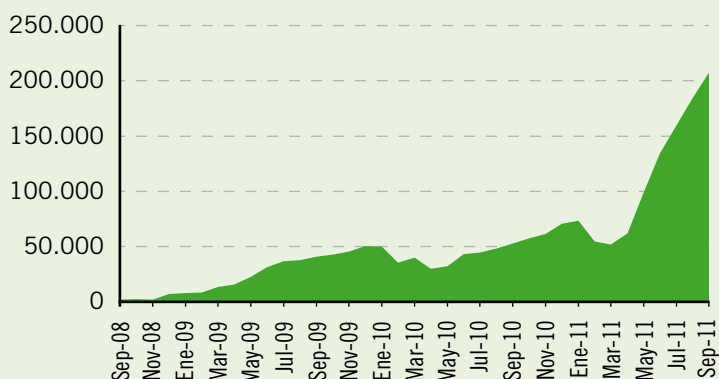
Fuente: Byk, 2011.

* En el sistema gradual de educación, la asignación estímulo se compone de dos pagos anuales de \$300 cada uno por conservar la regularidad y un pago de \$600 por aprobación de año o grado. En el sistema modular la asignación estímulo otorgada por la aprobación de un módulo o trayecto es de \$150, con un máximo de \$900 por año calendario.

** El monto que aporta el MTEySS varía en función del tamaño de la empresa: a) la totalidad del importe en el caso de microempresas; b) \$700 en el caso de pymes, y c) \$300 en el caso de grandes empresas. El diferencial respecto de \$1000 es aportado por el empleador.

*** El MTEySS aporta esta suma como parte del salario de cada joven contratado por una empresa o \$500 si el contrato es a tiempo parcial. Si se trata de la contratación de una mujer el MTEySS aporta \$1250 o \$650 a partir del cuarto mes de contratación.

Gráfico 19: Evolución de los beneficiarios del JMyMT, 2008-11



Fuente: MTEySS, Secretaría de Empleo, Dirección de Información Estratégica para el Empleo.

Durante el período de vigencia del JMyMT hacia fines de 2009 se crearon dos programas de seguridad económica que comparten parcialmente la población potencialmente elegible, el programa Argentina Trabaja y la asignación universal por hijo (AUH). Estos nuevos programas pueden asociarse a la caída de beneficiarios del JMyMT entre fines de 2009 y los primeros meses de 2010. El flujo de estos traspasos aminoró a partir de noviembre de 2010, cuando el JMyMT incrementó los montos de las ayudas económicas, haciendo al programa más atractivo. A mayo de 2011 los traspasos de titulares del JMyMT a la AUH totalizaron 15.000 jóvenes.

El incremento del número de beneficiarios estuvo acompañado de un cambio en el perfil de los jóvenes cubiertos. La participación de las mujeres, inicialmente mayoritaria, fue equiparándose a la de los hombres hacia 2011 (cuadro 6). También se observa un rejuvenecimiento, con incrementos de la proporción de jóvenes de hasta 21 años de 74,6% a 77,8%. Congruente con ello, es creciente la participación de jóvenes sin experiencia laboral previa, que pasó de 54,4% en mayo de 2010 a 65,7% en mayo de 2011.

Cuadro 6: Perfil de los beneficiarios del JMyMT y prestaciones

PERFIL	Mayo 2010	Mayo 2011
Mujer	57,9%	51,6%
Hasta 21 años	74,6%	77,8%
Sin experiencia laboral	54,4%	65,7%
PRESTACIONES		
Terminalidad educativa	80,0%	77,9%
Orientación e inducción al mundo del trabajo	11,0%	14,3%
Entrenamiento para el trabajo	3,7%	3,6%
Formación profesional	5,3%	2,4%
Sin prestación-concurrencia a oficinas de empleo*	-	4,5%

Fuente: MTEySS, Secretaría de Empleo, Dirección de Información Estratégica para el Empleo.

* Vigente a partir de la resolución del MTEySS N° 1298/11 y la resolución S. E. N° 764/11.

En cuanto a la participación por prestaciones, la terminalidad educativa ha concentrado la mayor cantidad de jóvenes del programa. Desde su diseño, el programa permite a los jóvenes participar en distintas prestaciones, no excluyentes. De esta oferta, los jóvenes participan en una proporción mayoritaria en la prestación de terminalidad educativa, seguida por la de orientación e inducción al mundo del trabajo (77,9% y 14,3% de los jóvenes en mayo de 2011, respectivamente). La prestación de entrenamiento para el trabajo, que consiste en prácticas en empresas privadas, dependencias públicas u organizaciones del tercer sector, mantuvo durante la vigencia del programa una participación aproximada de 3,6%. Las prestaciones de formación profesional han experimentado un descenso de 5,3% en 2010 a 2,4% en mayo de 2011. Como se refirió anteriormente, los beneficiarios reciben una ayuda económica asociada a las prestaciones educativas o laborales, y en el caso de no participar de ninguna de ellas, la adherencia al programa provee una prestación básica sujeta a la concurrencia regular a las oficinas de empleo. Un 4,5% de los jóvenes cubiertos en mayo de 2011 se encontraban en esta situación. El resto de las prestaciones previstas por el programa en su diseño tienen una participación menor dado su variado desarrollo en el territorio.

Un aspecto a destacar del programa es el rol asignado a las oficinas de empleo. La oficina municipal de empleo constituye el nexo de los beneficiarios con el programa y está a cargo de la captación, inscripción, asignación de prestaciones y seguimiento de los jóvenes mediante tutorías y actualización de la historia laboral. La oferta de prestaciones a nivel municipio se encuentra fundamentalmente condicionada a las posibilidades de oferta en el territorio, donde intervienen distintos actores institucionales, y confluyen como herramientas a disposición de las oficinas de empleo. Esto se ve reflejado en las variaciones del programa según el territorio. En mayo de 2010 el JMyMT se implementaba en 122 municipios de 16 provincias, mientras que en mayo de 2011 se implementaba en 188 municipios de 21 provincias. La mayor concentración de beneficiarios cubiertos en mayo de 2011 corresponde a las provincias de Buenos Aires (23,8%), Chaco (13%), San Juan (8,9%) y Tucumán (7,6%). En el recuadro 7 se resumen dos experiencias del programa en el conurbano bonaerense.

Finalmente, existe un conjunto de programas de empleo a los que los jóvenes pueden acceder si cumplimentan sus requisitos, aunque no representen la población objetivo original. Es el caso del Seguro de Capacitación y Empleo, el Programa de Empleo Comunitario, el programa de empleo temporal Interzafra, y Argentina Trabaja. Estos programas nuclea a aproximadamente 400.000 participantes, muchos de los cuales son jóvenes.

En el Seguro de Capacitación y Empleo los jóvenes han tenido una participación creciente. Vigente desde 2006, el programa capta a los desempleados que no cumplen los requisitos para acceder al seguro de desempleo contributivo, y alcanzó a 136.963 personas en mayo de 2011. Entre su población beneficiaria aproximadamente 24% provenía de otros programas de empleo, y 4% del seguro de desempleo contributivo (por la modificación realizada en 2009). Durante el último año, se observaron dos comportamientos: por un lado una caída de la tasa de participación de las mujeres, y por otro, un aumento de la participación de los jóvenes en detrimento de los adultos. La tasa de feminización pasó de 70,1% en abril de 2010 a 54,3% en mayo de 2011, que puede asociarse al traspaso de beneficiarias mujeres hacia la AUH. En cuanto a la composición por grupos de edad, la participación de los jóvenes hasta 25 años en este programa se incrementó en el último año, de 3,8% en abril de 2010 pasó a 26,9% en mayo de 2010.

En Argentina Trabaja, los jóvenes representaron aproximadamente un tercio de los beneficiarios. El programa fue impulsado a mediados de 2009, en plena crisis global, y consiste en la organización cooperativa de trabajadores para la ejecución de pequeñas y medianas obras públicas comunitarias. A junio de 2010, la escala del programa ascendía a 150.000 beneficiarios, y en la distribución por edades, los jóvenes de 18 a 24 años representaban 34,1%. En la desagregación por género, las mujeres jóvenes representaban 30% y los hombres jóvenes 38,1% del total de mujeres y hombres respectivamente.

Recuadro 7: Oficinas de empleo y JMyMT

Dos experiencias en el territorio

Municipio de San Fernando

San Fernando, provincia de Buenos Aires, es uno de los municipios donde se inició la implementación del JMyMT. Con casi tres años de ejecución, el programa ha alcanzado una adhesión de aproximadamente 1600 jóvenes, de los cuales alrededor de 600 participaban activamente en mayo de 2010. Considerando que en 2010 2478 jóvenes entre 18 y 24 años se encontraban desocupados, los beneficiarios del JMyMT representaban el 24% de esta población. Las deserciones parecen obedecer al traspaso hacia otros programas de transferencias, y a dificultades para sostener la participación de los jóvenes en el programa luego del componente de “orientación e inducción” al mundo del trabajo.

La oficina de empleo forma parte de la Secretaría de Desarrollo Económico Local, Formación, Empleo y Juventud. Esto le permite actuar en forma coordinada con la Dirección de Desarrollo Económico y aprovechar los espacios de diálogo en ese marco para promocionar las acciones de la oficina y el establecimiento de acuerdos. La oficina cuenta con certificación de calidad y se destaca por la cantidad de vacantes logradas en el componente de entrenamiento para el trabajo del JMyMT, que totaliza a la fecha

200 puestos en empresas. Aproximadamente la mitad de los jóvenes ha logrado continuidad laboral en las respectivas empresas.

Municipio de Ituzaingó

La oficina de empleo de este municipio de la provincia de Buenos Aires también fue una de las primeras en implementar el programa JMyMT. La oficina provee incentivos al sector productivo para quienes realicen búsquedas de personal en su bolsa de trabajo, como incentivos fiscales y facilitación de acceso al financiamiento. Cuenta con certificación de calidad.

En este municipio unos 3000 jóvenes han adherido al JMyMT. En la actualidad cerca de 1200 jóvenes reciben prestaciones. La oficina ha enfrentado un crecimiento notorio del programa a partir del incremento de la prestación monetaria, pasando de 400 inscriptos a 1200. Las deserciones del programa se han debido principalmente al traspaso hacia otros programas de transferencias, y también han ocurrido en el tránsito hacia la formación profesional. Se identifican dificultades para sostener la participación de las mujeres con hijos.

La oficina y el municipio han diseñado talleres de empleabilidad para ofrecer como prestaciones a los jóvenes una vez finalizado el componente de orientación e inducción. Entre las prestaciones se encuentran talleres de género, salud reproductiva, talleres de verano con actividades recreativas de fomento del trabajo en equipo, talleres de elaboración de cortos audiovisuales, de gráfica, de participación ciudadana, y de participación en paseos productivos (venta de productos en ferias). A mayo de 2010, 60% de los jóvenes ha optado por la prestación de terminalidad educativa.

Perfil de San Fernando	Perfil de Ituzaingó
Población: 163.240 habitantes	Población: 167.824 habitantes
Tasa de desempleo general: 7,9%	Tasa de desempleo general: 7,1%
Tasa de desempleo juvenil: 13,8%	Tasa de desempleo juvenil: 10,2%
Principales sectores de actividad económica: comercio y servicios, náutica e industria maderera	Principales sectores de actividad económica: comercio y servicios, textil, metalmecánica, plástico y calzado

Fuente: información recabada en visitas a las oficinas de empleo de San Fernando e Ituzaingó, e INDEC. Los datos de habitantes corresponden al censo de 2010. Los datos de mercado de trabajo de San Fernando corresponden a 2010, y los de Ituzaingó, a 2009.

Se agradece especialmente a Eva Amieiro (coordinadora de la oficina de empleo) y Pablo País (Secretario de Desarrollo Económico Local, Formación, Empleo y Juventud) del municipio de San Fernando; y a Laura Romanelli (Directora de Promoción del Empleo y Desarrollo Productivo) y Claudio Righes (Subsecretario de Producción y Políticas Sociales) del municipio de Ituzaingó por la disposición y la información durante la visita a las oficinas.

2.2 Programas de fortalecimiento de la empleabilidad

La oferta de estos programas abarca desde iniciativas en el sistema formal hasta el no formal y desde la esfera pública hasta las iniciativas asociativas con el sector privado. De esta manera, coexisten el sistema educativo general, una oferta de formación en oficios impartidos por centros de formación profesional e instituciones privadas bajo la regulación de organismos jurisdiccionales. En cuanto al tipo de programas, comprende a los de mejora de la empleabilidad (desarrollo de competencias básicas, formación profesional, certificación de competencias, regímenes de incentivos para capacitación por parte del sector privado), desarrollo de la cultura emprendedora y el autoempleo, y programas de prácticas laborales para el aprendizaje.

Cabe destacar la promulgación de la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo en 2006 que significó crecientes recursos para el área educativa pública.

En esta ley se establecieron compromisos fiscales progresivos para el gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología (nivel nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) tomando como base 2005 hasta alcanzar en 2010 una participación del 6% del PIB. La ley especificó destinos prioritarios para estos recursos entre los cuales se encuentran la universalización para el nivel elemental, la extensión de la cobertura en el nivel medio así como el fortalecimiento de la educación técnica y formación profesional. El gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología creció de 4,59% del PIB en 2005 a 6,45% del PIB en 2009, cuando se superó la meta fiscal establecida para 2010.

2.2.1 Promoción de la formación

Becas de apoyo para la educación formal

Los programas públicos de formación dentro del sistema de educación formal se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Educación. En esta línea, la mejora de la empleabilidad se sostiene en la obtención de títulos en la educación general, impartida en escuelas, universidades y centros de formación profesional, comprendiendo desde las competencias básicas hasta las específicas.

Dentro de las competencias básicas, existe un conjunto de becas para asegurar el cumplimiento del ciclo obligatorio. Además de las acciones de terminalidad educativa promovidas por el MTEySS, desde el área educativa se cuenta con el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs), un programa para atender los problemas de deserción en los estudios obligatorios. En su inicio en 2008, propició la incorporación de jóvenes y adultos que habiendo terminado de cursar como alumnos regulares el nivel medio, no hubieran completado dicho nivel por asignaturas pendientes de aprobación. Posteriormente, en 2009, el FinEs extendió sus objetivos hacia la finalización de los estudios primarios.

También existen otros programas de becas orientados a sostener la asistencia de los jóvenes en edad escolar al ciclo educativo obligatorio. El Programa de Otorgamiento de Becas para Estudiantes de Secundaria está destina-

do a alumnos entre 13 y 17 años de edad que cursan el primer año de la escuela secundaria en establecimientos de todo el país, y también existe un componente para estudiantes de primaria. En 2010, 136.339 niños y jóvenes del sistema escolar recibieron estas becas. En forma complementaria a estas iniciativas, los programas nacionales Inclusión Educativa y de Igualdad Educativa han procurado mejorar las condiciones generales en que se desarrollan las actividades escolares, fomentar adaptaciones escolares para la incorporación plena de los alumnos que permanecían fuera de la escuela y, mediante subsidios específicos, contribuir a la materialización de la inclusión escolar. A partir del lanzamiento de la AUH, el número de estas becas se ha reducido y circunscripto a las establecidas por leyes especiales o resoluciones ministeriales para atender casos de extrema vulnerabilidad educativa.¹⁴

Adicionalmente, se cuenta con becas para la consecución de estudios superiores para los jóvenes de bajos recursos. El Programa Nacional de Becas Universitarias se dirige a alumnos de bajos recursos económicos y con buen rendimiento académico para estudios en universidades nacionales o institutos universitarios. En 2009 alcanzó a 10.546 becarios. Asimismo, un conjunto de becas para estudios universitarios se proveen para “carreras prioritarias” vinculadas a las ciencias aplicadas, ciencias naturales, ciencias exactas y ciencias básicas (carreras de grado y tecnicaturas).

Una institución de protagonismo en el área de formación para el trabajo lo constituye el Instituto Nacional de Educación Tecnológica, que coordina y regula la educación técnica formal en el nivel secundario y superior (universitario y no universitario). En este marco, se destaca la promulgación en 2005 de la Ley 26.058 de Educación Técnico Profesional que ordena y regula la educación técnica profesional en las escuelas de nivel medio y en el nivel superior no universitario. Con motivo de ello se creó un Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional, cuyo financiamiento anual es no inferior al 0,2% del total de ingresos previsto en el presupuesto del sector público consolidado, destinado a implementar mejoras en los programas e instituciones de educación técnico-profesional a nivel nacional y jurisdiccional. La formación profesional al-

14. Cuenta de inversión 2010, <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2010/tomoi/15jur70.htm>.

canzó a 365.071 alumnos en 2007, mayoritariamente concentrados en establecimientos públicos de administración provincial (Vera, 2009).

Programas de formación profesional

Entre los programas de formación profesional, también se ha consolidado durante el último tiempo un rol activo por parte del MTEySS. El Sistema Nacional de Formación Continua involucra una oferta formativa de actualización y perfeccionamiento para los trabajadores fundamentalmente para fortalecer la empleabilidad de la población desempleada, actuando sobre el desarrollo de competencias generales y específicas. Incluye convenios sectoriales definidos en acuerdos con trabajadores y empleadores, donde se diseñan cursos de formación a cargo de instituciones públicas o privadas, programas de formación para terminalidad de la educación básica mediante convenios con los estados provinciales, estímulos a la capacitación en el sector productivo privado, y certificación de competencias.

Los participantes de prestaciones por terminalidad educativa en el marco del MTEySS han sido alcanzados en términos cuantitativos por los participantes de prestaciones de formación profesional recién en 2010. Los beneficiarios de terminalidad educativa han estado por encima de los beneficiarios de formación profesional con la excepción de 2010, donde representaron 180.167 y 222.902 beneficiarios respectivamente. En cuanto a la distribución de participantes de formación profesional por tipo de convenio, los de carácter provincial y sectorial han sido los instrumentos más utilizados. Asimismo, la figura de crédito fiscal que promueve la capacitación en el sector productivo privado ha tenido una evolución creciente desde su creación.

La participación de los jóvenes en las prestaciones de terminalidad educativa y formación profesional ha sido opuesta a la tendencia general. Mientras en 2005 13,8% de los participantes en terminalidad educativa y 34,2% de los participantes en formación profesional eran jóvenes, hacia 2010 73,9% de los participantes en terminalidad educativa y 32,2% de los de formación profesional lo eran (cuadro 7). Los datos parciales de 2011 refuerzan la contraposición observada en 2010, a mayo 95,4% de los beneficiarios en terminalidad educativa eran jóvenes y 39,4% de los de formación profesional. El comportamiento de

prestaciones del JMyMT es una explicación de estos resultados, dado que buena parte de sus beneficiarios realizan la terminalidad educativa en instituciones bajo convenio con el MTEySS, con lo cual estos beneficiarios son registrados bajo esta línea. En 2010, 39% de los participantes de terminalidad educativa eran jóvenes del JMyMT y en mayo de 2011, 89%.

Cuadro 7: Participación de los jóvenes en las acciones de formación continua del MTEySS

Prestación	2005	2008	2010	2011*
TERMINALIDAD EDUCATIVA	13,8%	37,7%	73,9%	95,4%
FORMACIÓN PROFESIONAL	34,2%	31,0%	32,2%	39,4%
Sectorial	53,9%	38,6%	29,8%	39,0%
Provincial	18,4%	23,7%	43,7%	58,6%
Crédito fiscal	-	24,4%	22,6%	19,4%
Municipal	-	26,0%	41,9%	60,1%
Otros	-	-	39,9%	30,6%

Fuente: MTEySS, "Acciones de formación continua", informe mensual de mayo de 2011, Dirección de Información Estratégica para el Empleo.

Nota: porcentaje de jóvenes menores de 25 años en el total de personas que participan de la terminalidad educativa o formación profesional para cada año.

* Los datos comprenden a mayo de 2011.

Finalmente, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, los programas de inclusión y participación juvenil cuentan con componentes de formación para el trabajo. En esta línea, el programa Jóvenes Padre Mugica, de implementación nacional durante 2008-11, ejecuta capacitaciones en oficios.

2.2.2 Cultura emprendedora y autoempleo

Los componentes de iniciativa empresarial y autoempleo en los programas de seguridad económica del MTEySS se han caracterizado por una baja participación. Pese a estar contemplados en los diseños de los programas, los

problemas para su sostenibilidad, en especial en el caso de los jóvenes, los han llevado a ser la alternativa menos elegida entre las prestaciones disponibles. La mayoría de los jóvenes en América Latina se orienta a los emprendimientos por necesidad más que por vocación, y los desarrolla en entornos de fuertes restricciones de recursos. En estos casos, la continuidad del micronegocio se ve amenazada ante posibilidades de ingreso asalariado (OIT, 2010). En la experiencia internacional, las intervenciones han hecho énfasis crecientemente en la promoción del espíritu emprendedor desde el sistema educativo como una forma de facilitar herramientas y opciones de carrera para los jóvenes (Haftendorn y Salzano, 2003).

Distintos sectores gubernamentales ejecutan programas de apoyo a estas iniciativas. En el Ministerio de Desarrollo Social existe una línea de promoción del autoempleo para jóvenes con soporte de financiamiento. El programa Jóvenes Padre Mugica prevé el financiamiento de 15.000 proyectos productivos y 20.000 microcréditos para jóvenes. Entre los programas característicos de la promoción del autoempleo se encuentran los programas de desarrollo rural promovidos por el Ministerio de Agricultura. El Proyecto de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR) promueve el desarrollo de capacidades para la generación de ingresos sostenibles y la mejora de las condiciones de vida de las familias agrícolas, priorizando a los jóvenes y a las comunidades indígenas. Uno de los objetivos de PRODEAR es estimular la incorporación de los jóvenes en la formación de emprendedores. Los criterios de elegibilidad se establecen en función del ingreso familiar con respecto al salario para el peón rural, y la residencia en comunidades y provincias seleccionadas por el programa. Luego de ser implementado en las provincias del noreste (PRODERNEA) y noroeste (PRODERNOA), desde 2010 el programa se implementa en provincias de la Patagonia (PRODERPA). Otro programa de empleo focalizado en jóvenes rurales para la promoción del autoempleo es Jóvenes por la Agricultura Familiar. El programa se desarrolla de forma más sistemática desde 2009, y persigue la afirmación y el arraigo de los jóvenes entre 13 y 30 años de edad residentes en áreas rurales, propiciando intercambios de experiencias productivas entre emprendimientos de distintas provincias. Estos intercambios implican pasantías de tres a cuatro días para grupos de 10 jóvenes aproximadamente, según la escala del emprendimiento donde se realiza la visita. Se propone que los jóvenes permanezcan en el programa para ampliar sus experiencias en el terreno.

También existen intervenciones vinculadas a la promoción de la iniciativa empresarial entre los jóvenes con mayores calificaciones y activos. Entre los programas bajo el Ministerio de Industria, se destaca el Programa Nacional de Apoyo al Empresariado Joven, creado en 2004 para apoyar el desarrollo de emprendimientos productivos fomentando el espíritu emprendedor en la juventud, afianzar los proyectos elaborados por la juventud empresarial y promover la innovación tecnológica. El programa está dirigido a emprendedores jóvenes de 18 a 35 años que quieran poner en marcha o fortalecer su emprendimiento y que desarrollen actividades productivas, industriales, científicas, de investigación o de prestación de servicios industriales. Los emprendedores deben poseer el control de su emprendimiento en un porcentaje no menor a un 51%, el cual tiene que tener la característica de una pequeña o mediana empresa. El programa incluye acciones de fomento financiero para emprendedores jóvenes (Empresas Madrinas) y acciones de capacitación para empresarios jóvenes y emprendedores que tengan una idea o proyecto de negocios. En el marco de este programa, en 2009 se creó un registro de potenciales beneficiarios para la asistencia financiera. El Programa de Empresas Madrinas prevé el apoyo a los emprendedores a través de alianzas entre jóvenes emprendedores y empresas consolidadas. Se prevé que la empresa madrina financie el 100% del proyecto del emprendedor. Del total financiado, la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa le restituye el 50% de la inversión mediante un bono de crédito fiscal, mientras que para el 50% restante se prevén tres opciones: cesión de fondos al emprendedor; participación accionaria de hasta el 49% de la empresa madrina en el emprendimiento; otorgamiento de un préstamo blando al emprendedor.

2.2.3 Aprendizaje mediante prácticas laborales

En términos de vínculo de la formación con la experiencia en el mercado de trabajo, a fines de 2008 se sancionó una nueva ley de pasantías educativas y mediante resolución conjunta del Ministerio de Educación y del MTEySS fue reglamentada en 2009.¹⁵ La Ley 26.427 de Pasantías Educativas derogó la ley preexistente reduciendo el plazo máximo de vigencia de los contratos,

15. Resolución 825/09 del MTEySS y 338/09 del Ministerio de Educación.

exigiendo mayores prestaciones asociadas y regulación sobre las actividades formativas que desempeñen los estudiantes a partir de los 18 años en ambientes de trabajo. Estos jóvenes deben cumplir el requisito de edad y ser estudiantes de la educación superior, del Régimen de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos y de la formación profesional. Se definió una duración de la pasantía de entre dos y 12 meses, con posibilidad de renovación máxima de seis meses, 20 horas de carga horaria semanal, asignación económica proporcional a la carga horaria calculada sobre el salario básico del convenio colectivo aplicable a la empresa, y la exigencia al empleador de proveer las mismas prestaciones de salud, accidentes de trabajo y licencias que le corresponden al resto de la nómina laboral. También se establecieron requisitos específicos sobre las empresas privadas que contraten pasantes vinculados al registro de la actividad, existencia de trabajadores con relación de dependencia por tiempo indeterminado, y se definieron cupos máximos de pasantes en función del plantel existente con contrato de trabajo por tiempo indeterminado.

Complementariamente, en septiembre de 2011, mediante decreto presidencial N° 1374, se regularon las pasantías no remuneradas para alumnos de la escuela secundaria. Los alumnos que cursen los dos últimos años del nivel secundario y tengan entre 16 y 18 años podrán acceder a un régimen de pasantías relacionadas con su educación y formación en empresas públicas o privadas, durante un máximo de seis meses, una carga horaria semanal de hasta 20 horas, y deben durar como mínimo 100 horas. Los estudiantes que participen deberán mantener su condición de alumnos regulares durante la pasantía.

Otras iniciativas de prácticas laborales son las asociaciones público-privadas en el marco de los programas de responsabilidad social empresarial. El programa Jóvenes con Futuro, impulsado desde el MTEySS, persigue la formación y aprendizaje de los jóvenes de 18 a 24 años de edad en situación vulnerable y con mayores dificultades de inserción en ambientes de trabajo reales. Participan del programa una red de empresas líderes, que incorporan a los jóvenes beneficiarios en prácticas calificantes entre tres y 10 meses con una carga horaria de hasta seis horas diarias y 30 horas semanales. Durante la práctica los jóvenes reciben una suma mensual financiada en forma conjunta por el MTEySS y la empresa participante, y cuentan con cobertura de salud y seguros requeridos por la normativa. Al finalizar esta práctica, los jóvenes reciben una certifica-

ción que en algunos casos agrega un título o diplomatura adicional dependiendo de la existencia de convenios con otras instituciones educativas. El programa alcanzaba 1500 beneficiarios en 2010 (MTEySS, PNUD, CEPAL y OIT, 2010).

Recuadro 8: Las acciones de las provincias para los jóvenes

Algunas iniciativas provinciales

Buenos Aires: Envión

Desde 2005 el programa Envión promueve la integración de adolescentes y jóvenes entre 12 y 21 años en situación de vulnerabilidad social, brindando prestaciones laborales, educativas y sociales y una suma monetaria mensual de \$350. Las prestaciones incluyen becas escolares para los que asisten a la escuela y también para reinserción en el caso de los jóvenes de 18 a 21 años. Para estos jóvenes además se ofrecen módulos intensivos de formación de oficios con complemento de horas cátedra en disciplinas básicas. Complementan estas acciones prácticas laborales y capacitación en el sector privado, y derivación a los centros provinciales de atención para tratamientos en caso de problemas de adicciones. El programa se desarrolla mediante acuerdos donde participan el gobierno nacional, provincial y municipal, la comunidad y el sector privado, y se implementa desde espacios cedidos por los municipios. Los convenios firmados con los municipios ascienden a 130 en toda la provincia.

La Pampa: Primer Empleo

El programa se implementa desde 2004, y está dirigido a jóvenes entre 17 y 22 años con problemas de inserción laboral. Consiste en la realización de prácticas laborales en empresas privadas de 39 localidades pampeanas. Desde el inicio del programa, han participado 2100 jóvenes distribuidos en 820 empresas y/o comercios privados. Luego de las prácticas, 31% de los beneficiarios logró la inserción laboral.

Mendoza: De la Esquina al Trabajo

El programa integra el Plan de Inclusión de Derechos para Jóvenes, que junto a otros dos programas se focaliza en los jóvenes de 12 a 26 años de edad con abandono escolar y/o que se encuentren en situación de vulnerabilidad social.

De la Esquina al Trabajo se focaliza en jóvenes de 18 a 26 años con el objeto de reinsertarlos en el sistema educativo para la terminalidad educativa y promover la inclusión a partir del trabajo mediante la participación en actividades formativas. En 2010, 934 jóvenes se capacitaron en oficios como electricidad, mecánica del automotor, soldadura, plomería y tornería, entre otros.

Santa Fe: Red de Arraigo, Inclusión y Cooperación (RAICES)

Con similar enfoque multisectorial, el programa RAICES se dirige a jóvenes entre 18 y 25 años para afirmar el arraigo de los jóvenes en sus comunidades y círculos sociales, mediante la generación de alternativas económicas que permitan el acceso a la educación, al trabajo y al sistema productivo y propiciando la conformación de cooperativas y grupos asociativos para gestionar propuestas productivas, por ejemplo talleres de derechos humanos y propuestas culturales. El acompañamiento técnico, de formación y capacitación para desarrollo de emprendimientos adaptados al territorio se proporciona desde el Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.

2.3 Programas de seguridad económica y servicios esenciales para el hogar integrado por jóvenes

Conforman este grupo los programas dirigidos a personas en inactividad con dificultades para la inserción laboral y que presentan niveles considerables de inseguridad económica. Dentro del primer grupo se identifican las

pensiones no contributivas para personas con discapacidad y para madres de siete o más hijos respectivamente.

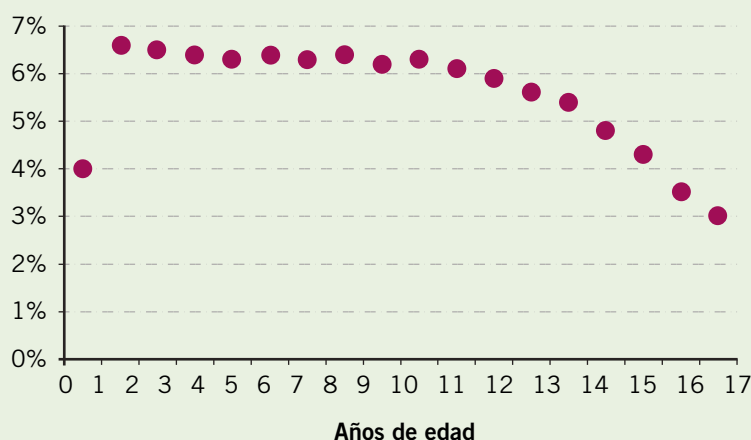
Otro conjunto de programas son los de provisión de servicios esenciales para niños y madres en el hogar. Comprenden los programas educativos dirigidos a la niñez para la asistencia a la escuela (acciones de retención e inclusión en el nivel primario y secundario), la atención de niños en situación de especial vulnerabilidad (Inclusión de Chicos con Intervención Judicial, las acciones para la erradicación del trabajo infantil), provisión de alimentos (Plan Nacional de Seguridad Alimentaria), y servicios básicos de salud (Plan Nacer). El acceso de los niños en situación de vulnerabilidad a estos programas procura evitar la transferencia intergeneracional de carencias que repercutiría en su etapa juvenil y adulta. Muchos jóvenes jefes de hogares vulnerables encuentran en ellos herramientas para luchar contra la perpetuación intergeneracional de sus propias carencias.

Otro tipo de programas combinan transferencias y acceso a servicios de salud y educación (como parte de sus condicionalidades) para fortalecer la formación de capital humano en el hogar. En la AUH, implementada desde fines de 2009, las personas desempleadas o con empleos con bajos ingresos en la economía informal acceden a una prestación en concepto de asignación familiar por hijo menor a 18 años. Las mujeres embarazadas también califican para este beneficio a partir del tercer mes de gestación. La percepción de la asignación familiar tiene un componente condicionado (20% de la prestación monetaria) al acceso de hijos a servicios de salud (Plan Nacer) y de educación (certificación de la asistencia regular a la escuela). La AUH incluyó parte de la población juvenil por dos motivos: por cumplir los requisitos de edad como sujetos beneficiarios (menor a 18 años) o por cumplir los requisitos para ser titular (sin empleo o con trabajo informal, hijos a cargo o en gestación).

Por lo tanto, los jóvenes pueden reunir los requisitos para ser beneficiarios (como hijos del hogar) o titulares (tutores de niños en el hogar) de la AUH. Como sujetos beneficiarios, aproximadamente 230.000 jóvenes de 16 y 17 años cubiertos por la AUH accedían a la prestación a diciembre de 2010, y representaban 6,5% de los beneficiarios. La distribución por edades en el gráfico 20 muestra una caída de la participación para los beneficiarios de mayor edad. Como sujetos titulares, estimaciones preliminares basadas en la EPH sugerirían

que aproximadamente 16,6% de los beneficiarios de la AUH serían jóvenes de hasta 24 años de edad. Si se discrimina por género, alrededor de 17,5% de las mujeres titulares y 11,4% de los varones titulares de la AUH serían jóvenes.

**Gráfico 20: Distribución de beneficiarios de la AUH por edades
Diciembre de 2010**



Fuente: MTEySS, Subsecretaría de Políticas de la Seguridad Social.

Se ha verificado un traspaso general de beneficiarios de otros programas de empleo hacia la AUH, que ha afectado también a la población juvenil.

Debido a que la AUH es incompatible con la percepción de otros programas públicos y constituye un derecho sin un tiempo explícito de expiración, como sucede en el resto de los programas, ha habido una transferencia de beneficiarios hacia este programa. Este efecto ha sido más importante para las mujeres. El traspaso de jóvenes hacia la AUH, como titulares de la misma por la tenencia de hijos a cargo, totalizó 15.000 beneficiarios del JMyMT a mayo de 2011. El flujo de traspasos aminoró a partir de noviembre de 2010 cuando el JMyMT incrementó los montos de las ayudas económicas.

Recuadro 9: Las iniciativas no gubernamentales

Promoción del trabajo para los jóvenes

Complementariamente a los programas públicos, los actores sociales y organizaciones no gubernamentales constituyen referentes importantes en las acciones dirigidas a jóvenes para la promoción de su empleabilidad y acceso a trabajos de calidad. Las organizaciones de empleadores, de trabajadores, y entes de la sociedad civil han desarrollado iniciativas propias así como en colaboración con otros actores. Se inscriben dentro de este último conjunto las asociaciones público-privadas, público-sindicales y las acciones de responsabilidad social empresarial a gran escala que promueven la inserción laboral de calidad para los jóvenes. El alcance de estas experiencias en el terreno es disímil. Por lo general, la mayoría desarrolla proyectos de escala reducida que se circunscriben a entornos locales o comunidades seleccionadas. No obstante, algunas organizaciones poseen mayor presencia en el territorio nacional y otras responden a iniciativas de carácter internacional.

Las intervenciones se focalizan mayormente en los estadios tempranos de la juventud y en los sectores más vulnerables o en riesgo. Los programas de capacitación para muchas de estas organizaciones comienzan a impartirse para jóvenes estudiantes del nivel medio, y especialmente provenientes de familias con bajos recursos económicos. También se encuentran algunos diseños específicos para cuestiones de género, brindando soporte formativo a las mujeres para la construcción de una trayectoria ocupacional.

Estas iniciativas abogan por una inserción laboral de calidad para los jóvenes principalmente mediante la formación, orientación laboral y prácticas de aprendizaje. Los componentes de orientación laboral e inducción al mundo del trabajo tienen una significativa impronta en estos programas. Otros componentes comunes incluyen la capacitación en competencias generales y/o específicas a nivel de requerimientos sectoriales. La

formación para el desarrollo de microemprendimientos y autoempleo también ha asumido un rol protagónico en muchas organizaciones.

Asimismo, los actores no gubernamentales han integrado alianzas estratégicas para la ejecución de políticas públicas. Los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil por visibilizar demandas sociales han habilitado espacios de cooperación con instituciones gubernamentales en aspectos de diseño, implementación y monitoreo de intervenciones de política.



Comentarios finales

El acceso de los jóvenes a una trayectoria de trabajo decente representa numerosos desafíos para las políticas públicas del presente. Mediante una recapitulación de lo abordado en las secciones previas, en esta última sección se sintetizan los problemas predominantes que enfrentan los jóvenes en el mercado de trabajo y las principales políticas vinculadas al mismo dirigidas a este grupo poblacional. Sobre esta base, se proponen algunas reflexiones sobre aspectos que sin duda forman parte o integrarán los espacios de debate e implementación de las intervenciones que hacen al acceso a un trabajo decente para los jóvenes.

Fuerte asociación de los jóvenes con los peores resultados en el mercado de trabajo

Los jóvenes muestran serias dificultades para lograr una inserción laboral exitosa. La precariedad del empleo afecta a la mayor parte de la población juvenil ocupada, seguida de la falta de oportunidades de empleo para los jóvenes que participan del mercado de trabajo. La inestabilidad de los empleos es el denominador común del vínculo de los jóvenes con el mercado laboral, donde la alternancia de jóvenes trabajadores entre empleos con déficits de trabajo decente, desempleo e inactividad constituye la norma.

Este comportamiento promedio como grupo encierra realidades muy disímiles. Los jóvenes son un grupo inherentemente heterogéneo que exhibe distintos grados de relacionamiento con el mercado de trabajo. En una etapa del ciclo de vida donde se superponen escuela, trabajo y proyectos familiares se abre para los jóvenes un abanico de trayectorias posibles sujeta a sus restricciones y oportunidades. Estas distintas realidades para los jóvenes se verifican en forma disímil para hombres y mujeres, para las diversas regiones del país, para áreas rurales y urbanas, y para los distintos estratos de condición socioeconómica.

Concentración de respuestas de mayor alcance en el acceso a prestaciones y derechos esenciales

En un marco de política general de empleo con énfasis en la generación de puestos de trabajo y combate a la informalidad, los trabajadores han logrado en forma creciente una exitosa inserción laboral. Formalización y mejoras salariales han habilitado el ingreso al mundo del trabajo decente para muchos jóvenes. No obstante, en términos relativos, los jóvenes se han beneficiado en menor medida que los adultos, lo cual ha dado surgimiento a respuestas programáticas específicas para los jóvenes.

Las intervenciones dirigidas a los jóvenes han priorizado acercar a los jóvenes con mayores desventajas socioeconómicas a las unidades públicas gestoras de información y formación. La reducción de las brechas de déficits educativos en la población juvenil ha constituido la principal estrategia de mejora de la empleabilidad, residiendo en la orientación hacia el mundo del trabajo y la conexión con los servicios públicos de empleo el puente para promover el tránsito de la escuela hacia el trabajo.

Otra línea de intervención priorizada ha sido el marco normativo. Los últimos años dan cuenta de importantes avances en la legislación laboral, referida a la edad mínima de admisión al empleo y las condiciones de trabajo protegido para adolescentes y la regulación de las experiencias laborales bajo la modalidad de pasantías educativas.

El camino por recorrer

La alta visibilidad nacional y global de la problemática del empleo juvenil durante estos últimos años ha generado una gran oportunidad para avanzar en las intervenciones dirigidas a este grupo. Sobre la base de los logros y aprendizajes de los programas implementados, emerge un terreno fértil para establecer sinergias entre intervenciones existentes, corregir elementos perfectibles y profundizar el alcance de las acciones en las áreas pendientes. La consolidación de los programas e intervenciones en una política estratégica es lo que habilitará la construcción de trayectorias prósperas para los jóvenes en el mundo del trabajo.

Las respuestas dirigidas a la población juvenil presentan retos en dar cobertura a toda la población en riesgo o con problemas de empleo, atendiendo a sus heterogeneidades específicas. Además de los jóvenes que no han logrado finalizar sus estudios medios obligatorios, también los jóvenes que han completado estos niveles educativos enfrentan una situación laboral lejana a la de un empleo decente. Dentro de la población juvenil fuera del mercado de trabajo que no se encuentra realizando estudios los desafíos de construir trayectorias ocupacionales son principalmente importantes para las mujeres. Asimismo, existen otros subgrupos de menor representación poblacional que tienen escasas oportunidades o deben sortear severas barreras para acceder a trabajos de calidad, como los jóvenes con discapacidad, los pertenecientes a comunidades indígenas, zonas rurales o territorios de escaso desarrollo productivo.

Las intervenciones desarrolladas desde distintas ópticas sectoriales se encuentran ante el desafío de constituir una política integrada. Programas ejecutados desde las áreas de empleo, educación, salud y asistencia social se interceptan en la población joven con distintos parámetros según su diseño. La superposición programática sobre una misma población genera en algunos casos conflictos de participación simultánea y por ende, la pérdida de acceso a prestaciones. Es el caso de las incompatibilidades entre la percepción de la AUH y la participación en el JMyMT, que limitan las acciones de empleabilidad. La mayor representación de algunos subgrupos, por ejemplo las mujeres, en la titularidad de los programas de seguridad económica profundiza las brechas de acceso a los servicios de empleabilidad. El desarrollo de la AUH, por constituir una intervención masiva en la etapa del ciclo de vida que antecede el ingreso al mercado de trabajo y por sus impactos presentes y futuros, genera una oportunidad para reflexionar sobre las vinculaciones y complementariedades de este programa con el resto de las políticas. También sobre la necesidad de que la AUH desarrolle intervenciones específicas para el grupo de adolescentes. Adicionalmente, existen disímiles requisitos de acceso para una similar prestación en el caso de los subsistemas de la seguridad social contributiva y no contributiva. Ejemplo de ello son las pensiones no contributivas y las pensiones contributivas por invalidez y las prestaciones por desempleo.

La calidad de la educación en competencias básicas y la orientación de la oferta formativa a la demanda tienen un lugar crucial en el fomento de la

empleabilidad. El tránsito de la escuela al trabajo representa una barrera para muchos jóvenes que excede la terminalidad educativa. El cierre de las brechas de subcalificación en relación con los requerimientos de los sectores captadores de empleo exige una fuerte interacción de las distintas instancias de formación con los sectores productivos, como otra herramienta poderosa para la integración efectiva de los jóvenes en el mercado laboral.

La participación y compromiso de todos los actores del mercado laboral es una condición *sine qua non* para construir una estrategia nacional de empleo juvenil. En este sentido, el diálogo social para sensibilizar y convocar a todos los actores sociales en la formulación y ejecución de políticas permite potenciar y escalar los impactos de las intervenciones, y realizar ajustes y re-adaptaciones específicas a los contextos locales y en el tiempo. En las mismas organizaciones y en estos espacios la representación de los jóvenes reviste un involucramiento necesario.

Recuadro 10: El debate sobre el trabajo para los jóvenes en la Organización Internacional del Trabajo

Hitos recientes

Conferencia Internacional del Trabajo N° 93 (2005): Resolución sobre el empleo de jóvenes

- Pasar de los programas a las políticas
- Enfrentar tanto la cantidad (desempleo) como la calidad (informalidad) del empleo
- Abordar el desarrollo progresivo de las competencias que fomentan la empleabilidad
- Incluir a las organizaciones de empleadores y trabajadores y a los jóvenes en la formulación e implementación de políticas
- Dar especial atención a las mujeres jóvenes y la juventud rural

*Conferencia Internacional del Trabajo N° 100 (2011): Empleo juvenil
en paneles de alto nivel de las actividades paralelas*

- Abordar empleo juvenil y desarrollo juvenil
- Reflexionar sobre los movimientos iniciados en los países árabes desde la perspectiva de los jóvenes que enfrentan desafíos de exclusión, pobreza y desigualdad
- Explorar los desafíos clave de empleo, sociales y políticos enfrentados por los jóvenes en diferentes regiones del mundo

*Conferencia Internacional del Trabajo N° 101 (2012): Empleo juvenil
como tópico de las actividades plenarias*

- Involucrar a los mandantes en las acciones necesarias para enfrentar los déficits de trabajo decente para los jóvenes

Las lecciones aprendidas y por aprender

A nivel global, las mejores políticas para enfrentar los problemas del empleo juvenil son eje de la agenda de discusión. El consenso general es la ausencia de respuestas únicas. La evidencia existente es fundamentalmente específica al contexto y da cuenta de la gran heterogeneidad y necesidad de conjunción de acciones que las intervenciones demandan para lograr efectividad.

Los tópicos vinculados a la educación, formación y empleabilidad son protagonistas en el tránsito exitoso hacia el mercado de trabajo. Se inscriben en este grupo los debates acerca del rol que debiera asumir la educación inicial como facilitadora de este proceso, la calidad y orientación a la demanda de la formación para el trabajo, los mecanismos para suplir la falta de experiencia laboral y lograr un balance entre experiencia temprana y estudios, las condiciones necesarias para fomentar la iniciativa empresarial entre los jóvenes, y la ayuda

que pueden proporcionar los servicios de empleo para funcionar como orientadores y realimentar la intersección programática. Los obstáculos que afectan la acumulación de competencias han tenido un creciente espacio en la mirada del mercado de trabajo. La estigmatización, discriminación y debilidad de las redes sociales se reconocen como restricciones operativas en las posibilidades de acceso a un empleo.

Las normativas de primer empleo y subsidios también enfrentan debates sobre su efectividad. En los países de ingreso medio, donde la intermitencia ocupacional es un rasgo característico de la inserción laboral juvenil, el principal desafío reside más en sostener el puesto de trabajo que en facilitar el contacto de los jóvenes con el trabajo. Por lo tanto, la discusión se centra en la duración y cuantía apropiada de los subsidios que propicien inserciones duraderas.

Las experiencias en el terreno y la realidad imponen importantes desafíos también para cubrir las brechas de conocimiento en la materia. Ampliar el conocimiento sobre la efectividad de los distintos instrumentos y la comprensión de la dinámica actual y su evolución futura requiere ser parte de la agenda de investigación que procura informar a los decisores de política pública. Para ello, los esfuerzos en generar fuentes sistemáticas de información y monitoreo de la oferta y demanda laboral y de los programas en curso necesita asumir un rol tan relevante como el que la temática adquiere en la discusión política.



Referencias bibliográficas

- Bertranou, F. y E. Vezza. 2011. “Social Protection Floor in Argentina”. Nota país para la reunión del G20, Buenos Aires, abril.
- Byk, E. 2011. “Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Informe de sistematización de la experiencia”. CEA-OIT, Buenos Aires.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía). 2005. “Cambios en la estructura poblacional: una pirámide que exige nuevas miradas”. Temas de Población y Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.
- Colotta, M. y H. Chitarroni (comp.). 2011. “La aventura de ser joven en la Argentina de hoy: desafíos y promesas en el camino a la adultez”. Universidad del Salvador, Buenos Aires.
- Faur, L., M. Chaves, y colaboradores. 2006. “Investigaciones sobre juventudes en Argentina: estado del arte en ciencias sociales”. Informe del Proyecto Estudio Nacional sobre Juventud en la Argentina, La Plata y ciudad de Buenos Aires.
- Galassi, G. y M. Vera. 2011. “La situación de los jóvenes y el riesgo de la reproducción intergeneracional de la pobreza”. IERAL, documento de trabajo N° 90, Buenos Aires.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2005a. “Estimaciones y proyecciones nacionales de población por sexo y edad 1950-2015”. Buenos Aires.
- INDEC. 2005b. “La población con discapacidad en la Argentina. Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad”. Buenos Aires.

- INDEC. 2010. Resultados definitivos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010, noviembre. Disponible en www.indec.gob.ar.
- Jacinto, C. (comp.). 2010. "La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes. Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades". IDES, Buenos Aires.
- Lépure, E. y D. Schlessler. 2005. "Diagnóstico del empleo juvenil". Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS, Buenos Aires.
- Longo, M. 2010. "Las secuencias de inserción: una alternativa para el análisis de las trayectorias laborales de jóvenes", en C. Jacinto (comp.) *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes*. IDES, Buenos Aires.
- Marchionni, M., G. Bet y A. Pacheco. 2007. "Empleo, educación y entorno social de los jóvenes: una nueva fuente de información". CEDLAS, documento de trabajo N° 61, Universidad Nacional de La Plata.
- Maurizio, R. 2011. Trayectorias laborales de los jóvenes en Argentina: ¿dificultades en el mercado de trabajo o carrera laboral ascendente?". Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 109, CEPAL, Santiago de Chile.
- Maurizio, R., D. Verner y M. Justesen. 2009. "Labor Markets and Business Cycles", en *Argentine Youth: An Untapped Potential - A World Bank Country Study*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Miranda, A. 2008. "Los jóvenes, la educación secundaria y el empleo a principios del siglo XXI". *Revista de trabajo*, año 4, N° 6, agosto-diciembre, MTEySS, Buenos Aires.
- MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). 2010. "Trabajo y empleo en el Bicentenario: cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión, período 2003-10". Buenos Aires.
- MTEySS, PNUD, CEPAL y OIT (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Comisión Econó-

mica para América Latina y el Caribe, Oficina Internacional del Trabajo). 2010. "Programa Jóvenes con Futuro: resultados en impactos de una intervención público-privada". Buenos Aires.

- Neffa, J. (dir.) 2011. "Empleo, desempleo y políticas de empleo. Políticas públicas de empleo III 2002/2010". CEIL PIETTE, Buenos Aires.
- Neiman, G. 2011. "Características y condiciones de la incorporación de los/las jóvenes a los mercados de trabajo rural de la Argentina". OIT, Buenos Aires.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2010, "Informe sobre las migraciones en el mundo 2010. El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio". Ginebra.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo). 2007. "Trabajo decente y juventud. Argentina". Lima.
- OIT. 2010. "Trabajo decente y juventud en América Latina 2010". OIT/Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal), Lima.
- OIT. 2011a. Pacto mundial para el empleo. Estudio Nacional-Argentina.
- OIT. 2011b. "La formalización del empleo en Argentina". Notas OIT sobre trabajo decente en Argentina, octubre, Buenos Aires.
- OIT. 2011c. "Trabajo decente para los jóvenes: el desafío de las políticas de mercado de trabajo en Argentina". Notas OIT sobre trabajo decente en Argentina, octubre, Buenos Aires.
- OIT. 2011d. "Global Employment Trends for Youth: 2011 Update". Ginebra.
- OIT e IIEL (Instituto Internacional de Estudios Laborales). 2011. "España: empleos de calidad para una nueva economía. Estudio sobre el crecimiento con equidad". Ginebra.
- OIT y MTEySS. 2011. *La inmigración laboral de sudamericanos en Argentina*. Buenos Aires.

- OIT y OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2011. "Giving Youth a Better Start: A Policy Note for the G20 Meeting of Labour and Employment Ministers". 26 y 27 de septiembre, París.
- Otero, A. 2009. "Procesos de transición a la vida adulta: un estudio cualitativo con jóvenes argentinos". Flacso, Buenos Aires.
- Pérez Sosto, G. y M. Romero. 2007. "La cuestión social de los jóvenes". OIT, Buenos Aires.
- Pérez, P. 2006. "Empleo de jóvenes y coyuntura económica", en Neffa, J. y P. Pérez (coord.), *Macroeconomía, mercado de trabajo y grupos vulnerables. Desafíos para el diseño de políticas públicas*. CEIL/PIETTE y CONICET.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2010. *Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano. Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-10*. Buenos Aires.
- SNU (Sistema de Naciones Unidas). 2010. "El sistema educativo argentino en el marco del piso de protección social". Buenos Aires.
- Vera, A. 2009. "Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina". CIPPEC, documento de trabajo N° 25, Buenos Aires.

Se terminó de imprimir en Talleres Trama SA
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, diciembre de 2011.