



Organización Internacional del Trabajo

Barreras para el acceso de los jóvenes al trabajo decente y desafíos para las políticas públicas en Argentina



Nota técnica elaborada para el Seminario
**Políticas públicas de primer empleo
y promoción del empleo**

Alcances y limitaciones de algunas
experiencias relevantes

Barreras para el acceso de los jóvenes al trabajo decente y desafíos para las políticas públicas en Argentina

1. ¿Por qué es importante atender la problemática laboral que enfrentan los jóvenes?

En el breve lapso de tiempo en el que se entiende la juventud las personas enfrentan cambios muy importantes y toman decisiones personales que tienen implicancias a lo largo de su ciclo de vida. Entre estos cambios y decisiones personales se encuentran aquellas relacionadas con la formación y la participación laboral.

Particularmente, en relación con la cuestión laboral, la transición escuela-trabajo y las trayectorias de los jóvenes hacia el trabajo decente se ven afectadas por una serie de problemáticas, tales como el abandono escolar y la inserción temprana y precaria en el mundo laboral y la falta de calificaciones y oportunidades para insertarse en puestos de trabajo de calidad. Adicionalmente, el tema de “oportunidades” de trabajo decente también se vincula en gran medida con el desarrollo de la estructura productiva y el desempeño macroeconómico –donde la volatilidad macro presenta impactos diferenciales entre los jóvenes–.

Cabe destacar que los factores señalados en el párrafo previo como barreras en la trayectoria hacia el trabajo decente de los jóvenes no afectan a toda esta franja etaria por igual, sino que los fenómenos señalados (abandono escolar, precariedad laboral) presentan alta incidencia en hogares con diferentes situaciones de exclusión social (como déficits de trabajo decente entre los adultos, pobreza y marginalidad social).

En este marco, en Argentina, al igual que en otros países de la región y del mundo, los jóvenes representan uno de los grupos con mayores déficits de trabajo decente (Vezza y Bertranou, 2011; Bertranou y Casanova, 2015; OIT, 2012, 2013a). Esta problemática no es reciente. Durante la década noventa comenzaron a hacerse más evidentes estos déficits, tanto en términos absolutos como en términos relativos (en relación con la población de adultos) (Bertranou y Casanova, 2015).

Atender estos déficits con acciones de *corto, mediano y largo plazo* no solo mejorará las perspectivas de los jóvenes que actualmente no cuentan con un trabajo decente –ni con perspectivas de encontrarlo–, evitando así pérdidas de bienestar, actuales y futuras, sino también redundará en beneficios para la sociedad en su conjunto –removiendo obstáculos para el proceso de crecimiento y desarrollo sostenido de la sociedad– y para las futuras cohortes de jóvenes.

Durante los 2000s, la implementación de medidas específicas para los jóvenes –como el Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el PROGRESAR– lograron revertir algunas tendencias pero aún persisten déficits de trabajo decente (Bertanou y Casanova, 2015). Actualmente, en Argentina los déficits de trabajo decente se manifiestan, entre otras dimensiones, en: mayor tasa desocupación (19,1% jóvenes, frente a 4,5% en adultos), mayor tasa de empleo asalariado no registrado (58,7% jóvenes, frente a 28,9% en adultos), y menores salarios promedios.⁽¹⁾

En este contexto, esta nota tiene como objetivo analizar, sucintamente, algunas de las principales barreras que enfrentan los jóvenes en su transición hacia el trabajo decente y, sobre esta base, identificar desafíos para las políticas públicas.⁽²⁾

2. ¿Cuáles son las principales problemáticas que enfrentan los jóvenes en Argentina en su transición hacia el trabajo decente?

Si bien los jóvenes enfrentan numerosas barreras en su transición hacia el trabajo decente (OIT, 2013; OIT, 2015), por la relevancia que adquieren en Argentina, en esta nota se analizan tres grandes temas: i) la deserción escolar entre los adolescentes, ii) la escasez de servicios de cuidado para conciliar responsabilidades de hogar con la participación laboral y en actividades de formación, y iii) la insuficiente generación de oportunidades de trabajo decente.

2.a. La deserción escolar entre los adolescentes

La deserción escolar presenta el primer desafío que debería ser abordado para enfrentar la exclusión de los jóvenes de las trayectorias hacia el trabajo decente. En particular, los problemas de deserción escolar en la educación formal adquieren gran dimensión en los dos últimos años del nivel secundario. La deserción escolar pasa de 12% entre los adolescentes de 16 años al 20% entre los de 17 años. También se observan problemas de sobreedad en la finalización del secundario (Bertranou y Casanova, 2015).

Este fenómeno coincide con la edad a partir de la cual los adolescentes pueden entrar al mercado laboral, de manera legal y protegida, con autorización previa de los padres, tutores o encargados. Tres de cada cuatro de estos adolescentes que abandonan el sistema educativo formal no estudian ni trabajan (forman parte de los llamados “Ni-Ni”).⁽³⁾

⁽¹⁾ Datos al segundo semestre de 2015.

⁽²⁾ La definición de la franja etaria con la cual se identifica a la población joven es de 16 a 24 años de edad, separando, en algunos casos, al grupo de adolescentes de 16 y 17 años. No obstante, debido a que algunas fuentes de información utilizan otros cortes etarios, también se presentan cifras para la población de 15 a 29 años (definición más amplia del grupo de jóvenes).

⁽³⁾ Cabe señalar que el grupo de los NiNi es sumamente heterogéneo, pues forman parte del mismo jóvenes que buscan trabajo así como jóvenes que dedican tiempo a las tareas del hogar y al cuidado de sus integrantes, que si bien no participan del mercado de trabajo ni estudian, dan un uso productivo a su tiempo.

Este vínculo entre la deserción escolar y el trabajo infantil, sin entrar en detalles sobre causalidad, se torna más apremiante para su abordaje porque, a pesar de la existencia de una legislación específica para proteger el trabajo en este grupo etario, el trabajo para el mercado desarrollado por estos adolescentes no se realiza dentro del marco legal (al que resta incorporar alguna reglamentación).⁽⁴⁾ Este tipo de inserción laboral en el mercado de trabajo presenta mayor incidencia entre los hombres. Por su parte, las mujeres suelen destinar más tiempo a las tareas domésticas y de cuidados que a las remuneradas (Bertranou y Casanova, 2015). Si bien muchas adolescentes pueden asistir a establecimientos educativos a pesar de dedicar tiempo a tareas domésticas intensivas, éstas encuentran mayores dificultades para conciliar las actividades del hogar y de cuidado con la actividad laboral cuando intentan ingresar –más adelante– al mercado laboral. Asimismo, entre las mujeres, las tasas de deserción escolar también son afectadas por embarazos. Esta mayor presencia de mujeres en tareas de cuidado durante la adolescencia condiciona sus futuras trayectorias laborales, reproduciendo, en otras dimensiones, importantes brechas de género.

Tabla 1. Razón principal por la que nunca asistió al secundario. Población de 15 a 29¹ años por sexo

Razón de no asistencia	Varón	Mujer	Total
Tuvo que trabajar	61.8	33.6	51.5
No le gustaba estudiar/no le servía	18.8	21.2	19.7
La escuela le quedaba lejos/no tenía dinero para libros, transporte, etc.	2.5	11.7	5.8
Por embarazo/maternidad/paternidad	0.1	12.0	4.4
Le iba mal en la escuela primaria	5.7	1.4	4.2
Tuvo que ayudar en su casa/por problemas familiares	3.5	4.9	4.0
Estaba enfermo o incapacitado	5.5	1.0	3.9
Otros	2.1	14.2	6.6

Nota ⁽¹⁾: Definición de la franja etaria considerada como jóvenes en esta encuesta. Para otros análisis se considera la franja de 16 a 24 años.

Fuente: Encuesta Nacional de Jóvenes 2014 (INDEC).

Tabla 2. Razón principal por la que no finalizó el secundario.
Población de 15 a 29¹ años que no finalizó el secundario por sexo

Razón principal por la que no finalizó el secundario	Varón	Mujer	Total
Tuvo que trabajar	42.2	14.8	30.0
No le gustaba estudiar/no le servía	23.7	15.3	20.0
Por embarazo/maternidad/paternidad/formó pareja	4.5	29.8	15.8
Le iba mal en las materias	12.7	18.7	15.4
Tuvo que ayudar en su casa/por problemas familiares	7.3	11.4	9.1
La escuela le quedaba lejos/no tenía dinero para libros, transporte, etc.	3.5	3.8	3.7
Otra razón	6.1	6.0	6.1

Nota ⁽¹⁾: Definición de la franja etaria considerada como jóvenes en esta encuesta. Para otros análisis se considera la franja de 16 a 24 años.

Fuente: Encuesta Nacional de Jóvenes 2014 (INDEC).

⁽⁴⁾ Ver MTESS, OIT y UNICEF, (2015) para un mayor detalle sobre los temas de trabajo, educación y políticas públicas para los adolescentes.

No todos los adolescentes que abandonan la educación formal retoman sus estudios. Esto tiene múltiples consecuencias. A nivel individual, el abandono escolar afecta el desarrollo personal y la trayectoria laboral. El joven que deserta del sistema educativo carga con la frustración de no haber podido completar la educación formal, encuentra dificultades para desenvolverse en su entorno social, y accede a oportunidades laborales de escasa calificación, baja remuneración y alta precariedad.

En el caso de los jóvenes que no estudian ni trabajan, su falta de pertenencia 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. Si bien los programas de “segunda oportunidad” en materia educativa pueden ayudar a mejorar las perspectivas de empleo de estos jóvenes, no hay evidencia concluyente de que dichos programas ubiquen a estos jóvenes en trayectorias laborales similares a las de aquellos que no abandonaron la educación formal en la adolescencia (Bertranou y Casanova, 2015).

2.b. Escasez de servicios de cuidado para conciliar responsabilidades de hogar con la participación laboral y en actividades de formación

Otra de las barreras que enfrentan los jóvenes para acceder al mercado laboral, o continuar estudiando y formándose, reside en el hecho de que un porcentaje no menor, particularmente entre las mujeres, debe dedicarse al cuidado de sus hijos (o de otros menores en el hogar) y a atender los quehaceres domésticos. Según datos de la Encuesta Nacional de Jóvenes de 2014, las mujeres desarrollan en mayor medida tareas de cuidados de niños/as así como también dedican un mayor tiempo a estas tareas (ver Tabla 3).

Tabla 3. Cuidado de niños y promedio de horas por semana de la población de 15 a 29 años¹ por sexo y grupo de edad

Sexo y grupo de edad		Incidencia %	Horas por semana (promedio)
Varón	15 a 19	19.6	15
	20 a 24	16.8	37
	25 a 29	28.8	39
	Total	21.3	30
Mujer	15 a 19	29.5	27
	20 a 24	47.9	72
	25 a 29	64.0	86
	Total	46.6	68
Brecha Mujer-Varón	15 a 19	9.9	12
	20 a 24	31.1	35
	25 a 29	35.2	47
	Total	25.3	38
Total	15 a 19	24.3	22
	20 a 24	32.1	63
	25 a 29	46.6	71
	Total	33.7	56

Nota ⁽¹⁾: Definición de la franja etaria considerada como jóvenes en esta encuesta. Para otros análisis se considera la franja de 16 a 24 años.

Fuente: Encuesta Nacional de Jóvenes 2014 (INDEC).

Particularmente, la falta de apoyo para atender necesidades de cuidados es una problemática que afecta a muchos de los jóvenes –mal definidos, ver nota al pie 2– NiNi, con un fuerte sesgo de género. Los datos de la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo (INDEC) muestran que un elevado porcentaje de los jóvenes NiNi (de entre 18 y 24 años) realizan actividades vinculadas con quehaceres domésticos (66,8%) y con el cuidado de niños, enfermos o adultos mayores miembros del hogar (34,9%). También se advierten marcadas diferencias de género: entre las mujeres NiNi el 87,4% realiza tareas asociadas con quehaceres del hogar y el 56,9% desempeña tareas vinculadas con el cuidado de miembros del hogar. En el caso de los varones NiNi, estos valores son del 46,3% y 13,0%, respectivamente. En línea con estos datos, según la Encuesta Nacional de Jóvenes de 2014, en el caso de las mujeres las obligaciones de familia son uno de los principales motivos para la no participación en el mercado de trabajo y la no asistencia a establecimientos educativos.

Asimismo, según datos de la EAHU de 2013, entre los jóvenes NiNi (de entre 18 y 24 años), cerca del 90% no ha finalizado la educación formal. Esto constituye un importante obstáculo para sus trayectorias hacia el trabajo decente.

Así, se desprende que para que estos jóvenes puedan formarse, a través de actividades de formación profesional y terminalidad educativa a fin de participar en el mercado de trabajo, es necesario –entre otras cuestiones– reexaminar el rol de las acciones de apoyo vinculadas con las políticas de cuidado; que les posibilitarían a estos jóvenes la posibilidad de sustituir el tiempo que destinan mayoritariamente a tareas domésticas y de cuidado (Bertranou y Casanova, 2015).

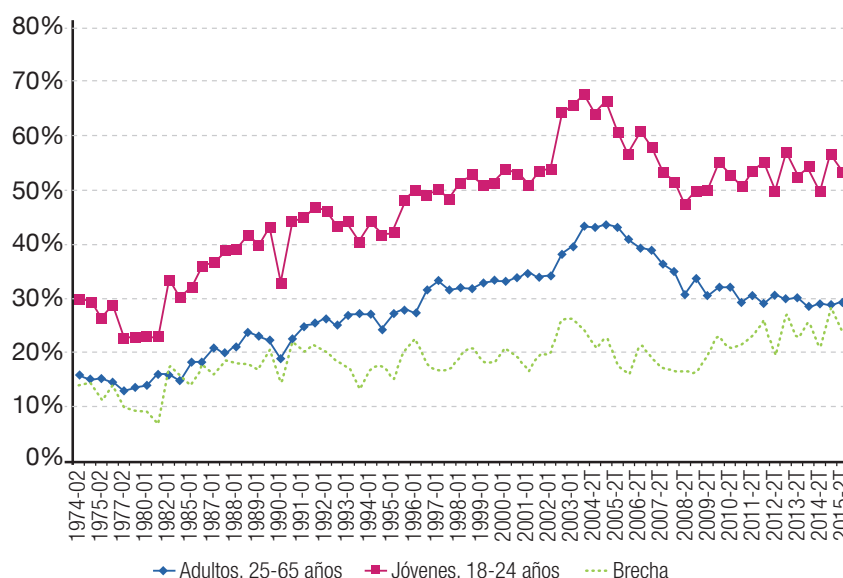
En síntesis, la información presentada en el párrafo previo destaca la importancia de las políticas de cuidado como parte de una estrategia para atender la problemática del empleo entre los jóvenes. En este sentido, es importante mencionar que si bien en Argentina existe una diversidad de instituciones destinadas a los cuidados de los niños más pequeños (salas cunas, prejardines, jardines maternos e infantiles, centros de desarrollo infantil o centros de cuidado comunitario, entre otros) existe un problema de cobertura de cuidados todavía significativo (Bertranou *et. al.*, 2015; Lupica, 2014).

2.c. La insuficiente generación de oportunidades de trabajo decente

Si bien la tasa de desempleo de los jóvenes, como se presentó anteriormente, es superior a la de los adultos, la obtención de un empleo no es la mayor barrera que enfrentan los jóvenes a la hora de ingresar al mercado laboral, sino la dificultad para mantenerlo. En este sentido, se observa que el empleo juvenil está marcado por elevada inestabilidad y alta rotación laboral.

La informalidad laboral es una problemática que afecta a una importante proporción de los jóvenes que participan del mercado de trabajo. Entre los jóvenes ocupados, la calidad del empleo muestra importantes déficits, especialmente entre aquellos provenientes de hogares de bajos ingresos. El 20% de los jóvenes entre 18 y 24 años perciben un ingreso inferior al salario mínimo, vital y móvil (frente al 10% de los adultos entre 25 y 64 años), el 23% está ocupado con un empleo inestable (frente al 7% de los adultos) y más del 50% es asalariado sin descuentos jubilatorios, y/o obra social, y/o vacaciones pagas, y/o aguinaldo (frente al 25% de los adultos). En realidad, muchos de los déficits de trabajo decente se vinculan directamente con la informalidad laboral.

Gráfico 1. Evolución de la tasa de empleo asalariado informal de jóvenes y adultos, 1974-2015



Fuente: Bertranou y Casanova (2015).

Muchos de estos jóvenes que se insertan en empleo precarios no cuentan con la educación obligatoria completa, careciendo, además, de algunas competencias que les permitirían insertarse en empleos de calidad. En este sentido se presentan desafíos para que las políticas activas de mercado de trabajo puedan promover la formación de los jóvenes, cerrar los desbalances de calificaciones y mejorar las perspectivas de inserción laboral en empleos de calidad para los mismos.

Finalmente, es importante señalar que la generación de oportunidades de trabajo decente, que es algo que trasciende a la problemática específica de los jóvenes en relación a su inserción laboral, es una condición casi de primer orden para formalizar la economía informal. La generación de oportunidades de trabajo decente también se vincula con las acciones que posibiliten el desarrollo de la estructura productiva así como aquellas que garanticen un crecimiento económico sostenido y estable. La inestabilidad económica y la falta de desarrollo de la estructura productiva afectan las trayectorias laborales de los jóvenes.

3. ¿Cuáles son algunos de los desafíos que enfrentan las políticas públicas para remover estas barreras?⁽⁵⁾

En Argentina, como en otros países de la región, la problemática del empleo de los jóvenes ha estado presente en la agenda de las políticas públicas, aunque adquirió mayor visibilidad y alcance, primero, con la implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (2008)⁽⁶⁾, y luego, con el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR, 2014).

⁽⁵⁾ Basado en Bertranou y Casanova (2015).

⁽⁶⁾ Ver Mazzorra *et al.*, (2014) para una caracterización del programa y sus potenciales impactos.

A pesar de la implementación de un conjunto de medidas destinadas a aumentar la retención escolar, mejorar la transición escuela-trabajo, reducir el desempleo juvenil y atender las necesidades de cuidado, las problemáticas que enfrentan los jóvenes en su transición al mercado de trabajo aun persisten.

En este marco, surge como un desafío desarrollar un enfoque integral que incluya una visión de mediano y largo plazo y que estructure las políticas públicas existentes en materia de educación, protección social, formación profesional y empleo.

En línea con los lineamientos de la Resolución adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2005, reafirmada en la CIT de 2012⁽⁷⁾, es clave para la generación de trabajo decente, tanto para jóvenes como adultos, fortalecer los cimientos macroeconómicos para sostener tasas de crecimiento económico en el largo plazo y hacer frente a los ciclos económicos de corto plazo, así como las estrategias generales para la formalización de la economía informal.

En relación con las iniciativas destinadas específicamente a los adolescentes y jóvenes, y también en línea con la Resolución adoptada en la CIT de 2005, resulta necesario abordar la problemática de la deserción escolar entre los adolescentes y atender demandas vinculadas con la calidad de la formación que reciben estos jóvenes a través de los distintos componentes del sistema de educativo. Los avances han sido importantes, pero queda cada vez más claro que resulta imperioso fortalecer las políticas públicas para facilitar la transición de los jóvenes desde el sistema educativo al acceso a un trabajo decente. Idealmente, se debería avanzar en una dirección en la cual los programas de reinserción educativa vayan perdiendo peso, producto del avance en la retención escolar.

Es fundamental brindarle el acceso a servicios sociales esenciales en el marco de las estrategias de construcción de pisos de protección social, particularmente para remover obstáculos que dificultan la participación de jóvenes en acciones de formación y en el mercado de trabajo. Para ello resulta necesario avanzar con reformas institucionales que incorporen definiciones sobre el papel de los diferentes niveles de gobierno. Esto es particularmente relevante en Argentina por su estructura federal de gobierno, donde la provisión y producción de numerosas dimensiones de los bienes y servicios públicos se realiza en forma descentralizada.

Por otra parte, si bien la cobertura de las políticas activas de mercado de trabajo ha mostrado progresos en los últimos años, resulta necesario fortalecer el vínculo de los jóvenes con el empleo formal, máxime cuando se ha mostrado que este tipo de experiencia laboral tiene importantes impactos positivos en sus trayectorias laborales futuras. Como se presenta en Dema *et al.* (2015), un buen inicio en las trayectorias laborales –sea a través de programas de primer empleo, formación, a través de tutorías, o a través de la articulación de estas acciones– puede mejorar sustancialmente las condiciones de empleo en los trabajos futuros.

Asimismo, en relación con las acciones generales –es decir, sin corte etario– que favorecen el vínculo con el empleo formal, aún es necesario indagar sus efectos entre los jóvenes, a fin de contar con mejores elementos para analizar la efectividad de las políticas y estudiar así posibles recomendaciones de política pública. Al respecto, también resulta necesario examinar el impacto que tienen las acciones de estímulo de la demanda de empleo formal entre los jóvenes, así como otras instituciones laborales que también pueden tener un rol en la generación de trabajo decente para los jóvenes. Aún persisten

⁽⁷⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_187080.pdf

interrogantes respecto a la efectividad de algunas acciones y sobre los contextos en los cuales existen mayores probabilidades de que las mismas sean exitosas (Dema *et al.*, 2015); particularmente para evitar efectos sustitución y otros efectos no deseados (que se asocian con el hecho de que una medida que no genere más empleo del que se hubiese generado sin la misma).

Por último, un punto para el debate de políticas públicas se relaciona con la manera en que debería institucionalizarse una estrategia de empleo juvenil. Este debate no está cerrado, y es por ello que los estudios sobre el desempeño de los programas y las acciones representan una contribución para el fortalecimiento de las políticas públicas dirigidas a los jóvenes. Adicionalmente, se debe discutir el papel desempeña cada nivel de gobierno. Atendiendo a los diferentes requerimientos y posibilidades de cada provincia, se debe evaluar cuál es el camino para el uso más eficiente y equitativo de los escasos recursos disponibles.

Finalmente, como las acciones dirigidas a atender la problemática que enfrenta la juventud cuando comienza a participar en el mercado de trabajo toman como parámetro de referencia una franja etaria relativamente pequeña en comparación con el ciclo de vida de las personas, una estrategia de largo plazo no solo debería contemplar las problemáticas de los “jóvenes de hoy”, sino también mitigar las consecuencias que tienen diferentes factores sociales y económicos (muchos de los cuales no son atendibles a través de las políticas laborales) sobre las futuras trayectorias laborales de los “jóvenes del mañana”.

Referencias bibliográficas

Bertranou F. y Casanova L. (2015). Trayectoria hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina. Contribuciones de las políticas de educación, formación para el trabajo y protección social. Oficina Internacional del Trabajo. Buenos Aires.

Bertranou F., Casanova L., Beccaria A. y Ponce G. (2015). “Instituciones laborales y políticas de protección social para la erradicación del trabajo infantil en Argentina”. Documento de trabajo N° 9, Oficina Internacional del Trabajo. Buenos Aires.

Dema G., Chacaltana J. y Díaz J. (2015). ¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina? Oficina Internacional del Trabajo. Lima.

INDEC (2015a). “Encuesta Nacional de Jóvenes 2014. Principales resultados”. Buenos Aires.

INDEC (2015b). “Encuesta Nacional de Jóvenes 2014. Segundo informe de resultados”. Buenos Aires.

Lupica, C. (2014). “Recibir y brindar cuidados en condiciones de equidad: desafíos de la protección social y las políticas de empleo en Argentina”. Documento de trabajo N° 6, Oficina Internacional del Trabajo. Buenos Aires.

Mazorra X., Schachtel L., Schleser D. y Soto C. (2014). “Jóvenes: Formación y empleo. Estudio sobre los participantes del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”. Serie Trabajo, Ocupación y Empleo N° 12, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

MTESS, OIT y UNICEF, (2015), Trabajo infantil en la Argentina: políticas públicas y desarrollo de experiencias sectoriales y locales, Buenos Aires.

OIT, (2013), Trabajo decente y juventud en América Latina. Políticas para la acción, Oficina Internacional del Trabajo. Lima.

OIT, (2015b), *Global employment trends for youth 2015. Scaling up investments in decent jobs for youth*. International Labour Office. Geneva.

Veza E. y Bertranou F. (2011). Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina. Radiografía del Mercado de trabajo y las principales intervenciones, Oficina Internacional del Trabajo. Buenos Aires.