



Organización
Internacional
del Trabajo



Resumen ejecutivo

► Empleo y educación de las y los jóvenes en Argentina

*Entre el impacto de la COVID-19 y las
perspectivas futuras*

NOTA TÉCNICA



► Resumen ejecutivo

Esta nota técnica, elaborada por la Oficina de País de la OIT para la Argentina en el marco de una iniciativa de la Oficina para el Cono Sur de América Latina, ofrece un análisis profundo sobre el impacto de la crisis provocada por la COVID-19 en la juventud de Argentina. Por un lado, evalúa los principales indicadores para conocer el panorama laboral y educativo de las y los jóvenes de 15 a 24 años durante la pandemia y, por otra parte, discute algunos de los desafíos inmediatos que enfrentan las políticas de trabajo decente.

La pandemia generó una crisis sanitaria sin precedentes a nivel mundial cuyos impactos económicos, laborales y educativos afectaron de forma heterogénea a los distintos grupos sociodemográficos y profundizaron los problemas estructurales y las desigualdades existentes. En este contexto, se ha observado que la crisis ha afectado particularmente al grupo de jóvenes de 15 a 24 años¹ en tres dimensiones: i) cantidad y calidad del empleo, ii) transición al trabajo, y iii) educación, capacitación y aprendizaje basado en el trabajo.

En relación con el efecto sobre el nivel de empleo, el aumento transitorio en la tasa de desempleo juvenil hubiera sido mayor de no estar acompañado por una salida de la fuerza de trabajo hacia la inactividad. Los cambios que tuvieron lugar durante los primeros meses de la crisis sanitaria fueron transitorios para gran parte de los y las jóvenes. La recuperación posterior muestra un crecimiento que equipara los

niveles previos a la pandemia, pero no resulta homogénea. Las y los jóvenes con menores niveles de calificación y, particularmente, las mujeres jóvenes –especialmente con niños, niñas y adolescentes a cargo– aún no han recuperado los niveles de empleo previos a la crisis, a lo que se añaden impactos negativos en términos de calidad. La recuperación del empleo juvenil tuvo lugar principalmente en puestos asalariados y por cuenta propia con déficits de calidad.

En el ámbito de la educación, de la capacitación y el aprendizaje basado en el trabajo, la evidencia muestra un crecimiento en la matrícula de la formación profesional (FP) y el rol estratégico de la puesta en marcha de formas alternativas de aprendizaje a distancia (en línea y fuera de línea) que facilitaron la continuidad de los estudios durante la pandemia. En el campo de las políticas públicas, se señalan un conjunto de medidas dispuestas por el Gobierno nacional para paliar los efectos de la crisis en la situación laboral y educativa juvenil.

En línea con los importantes desafíos de cara al futuro, la información presentada en este estudio aporta evidencia para tener una mirada crítica sobre cómo contribuir a una recuperación centrada en las personas.

¹ En este documento, se entiende por jóvenes al conjunto de personas de 15 a 24 años. En este grupo, se distinguen a las y los adolescentes de 15 a 17 años y a las y los jóvenes de 18 a 24 años.

1. El contexto económico y la situación del empleo durante la pandemia

La crisis provocada por la COVID-19 profundizó la recesión económica en la que ya se encontraba la Argentina. Si bien la caída de la actividad económica del país en 2020 (del 11 por ciento) tuvo una magnitud similar a la experimentada en 2001-2002, las consecuencias de la pandemia parecen ser más severas. Al triple *shock* económico (de oferta, de demanda y financiero), se suma el impacto en el mercado externo.

Los ajustes en el mercado de trabajo en esta crisis también difieren de los operados en crisis previas. Por un lado, la reducción de la tasa de participación laboral evitó que el desempleo aumentara de forma significativa. Además, a diferencia de 2001-2002, en esta crisis se redujo la incidencia del empleo informal. El deterioro fundamental en los indicadores del mercado laboral se produjo entre el primer y segundo trimestre de 2020: cayeron a valores mínimos tanto la tasa de actividad (57,5 por ciento) como la tasa de empleo (49,8 por ciento). Como consecuencia de este proceso de destrucción de trabajos y de la salida hacia la inactividad, la incidencia del empleo asalariado informal presentó una notable caída. Por tanto, la disminución en el nivel de empleo estuvo asociada a una reducción del trabajo asalariado y por cuenta propia informal, más que del empleo formal. Ello se fundamenta tanto en las políticas de sostenimiento del empleo formal que se implementaron en el contexto de la crisis como en el hecho que las y los trabajadores informales tuvieron mayores dificultades para continuar con su actividad durante las restricciones sociales.

Los datos del año 2021 muestran una recuperación del empleo, aunque también alertan de un incremento significativo de la informalidad laboral y del empeoramiento de otros indicadores de trabajo decente y de calidad, como el porcentaje de puestos de trabajo sin período de finalización, la proporción de trabajadores y trabajadoras que declaran contar con protección social o la cantidad de empleos a tiempo completo. Asimismo, la pandemia habría incrementado las brechas de género en las tasas de ocupación y en la participación laboral, lo que podría estar asociado con las

mayores dificultades que presentan las mujeres al momento de conciliar el trabajo remunerado con las responsabilidades familiares, especialmente en un contexto en donde los servicios educativos y de cuidado se vieron alterados. La recuperación del empleo, asimismo, es menor entre las mujeres, lo que sugiere problemas de segregación ocupacional y discriminación laboral.

Frente a este escenario, surge la inquietud de que se produzca una recuperación en forma de K (OIT 2021) en la que algunos sectores y personas trabajadoras más afectadas por la pandemia se recuperan mientras otras se quedan atrás, profundizando las desigualdades existentes. Asimismo, el desafío en los próximos años consistirá en balancear las problemáticas estructurales que ya existían en periodos previos a la pandemia con aquellas coyunturales. En esta línea, resulta relevante analizar en profundidad el impacto de la crisis en la población joven, uno de los grupos más afectados y que ya enfrentaba –en mayor medida que las y los adultos– problemáticas estructurales como informalidad, inestabilidad y precariedad laboral.

2. Los efectos de la pandemia en la situación laboral de las y los jóvenes

A nivel mundial, el impacto de la pandemia en las y los jóvenes fue sistemático, profundo y desproporcionado (OIT 2020c). A futuro, probablemente deban hacer frente a dificultades para insertarse en el mercado laboral, corriendo el riesgo de constituirse en la “generación del confinamiento” (OIT 2021b).

En Argentina, el impacto de la crisis en la demanda laboral fue mayor entre las y los jóvenes de 15 a 24 años, con una caída en la tasa del empleo juvenil del 38,8 por ciento, pero también fue mayor la recuperación del empleo, lo que resulta en niveles de empleo levemente superiores a los valores previos a la crisis. Este crecimiento, no obstante, ha sido más fuerte en categorías ocupacionales que suelen presentar déficits de calidad del empleo, como trabajadores por cuenta propia y empleados asalariados informales. La caída en los niveles de empleo juvenil estuvo principalmente asociada con la paralización de sectores de actividad con mayor peso entre las y los trabajadores jóvenes

(comercio, construcción y hotelería y restaurantes) que, además, presentan mayor incidencia de la informalidad. Esta problemática, que crece sustancialmente a menor edad, se ha profundizado por efecto de la crisis y la posterior recuperación, especialmente entre las mujeres de 15 a 24 años. El impacto desigual de la crisis en jóvenes y, sobre todo, en las mujeres jóvenes también se revela en mayores déficits en términos de trabajo decente (como, por ejemplo, el aumento de los empleos temporales).

Este panorama posiciona a las y los jóvenes como uno de los grupos más vulnerables dentro del mercado de trabajo dada la elevada incidencia del desempleo y de la informalidad laboral, así como la dificultad para adquirir las calificaciones específicas y la experiencia laboral para acceder a un puesto de trabajo de calidad. Dentro de este grupo, las y los adolescentes presentan algunas particularidades pues enfrentan, a la vez, la finalización de los estudios secundarios y la posibilidad de ingresar al mercado laboral (desde los 16 años). Durante la cuarentena, más de la mitad de las y los adolescentes desarrollaron tareas domésticas a la vez que aumentó la proporción de quienes realizaron tareas de cuidados y de quienes ingresaron al mercado laboral. La evidencia sugiere, entonces, que el trabajo infantil y adolescente se profundizó durante la pandemia, problemática que suele estar asociada a la pérdida de derechos fundamentales como el acceso a la educación, que se agrava en hogares vulnerables. Por otra parte, las medidas implementadas alentaron el uso de nuevas modalidades de trabajo como el teletrabajo. En Argentina, se aprecia un fuerte crecimiento del porcentaje de jóvenes bajo esta modalidad, aunque menor al observado entre personas adultas y menor entre las mujeres jóvenes que entre sus pares varones. Los datos sugieren que las disparidades en términos de acceso a un empleo por motivos de edad y género también se presentan en el mundo laboral de las plataformas digitales.

En términos de oferta laboral, la crisis impactó no sólo sobre el nivel de empleo sino también sobre las expectativas de encontrar empleo en ese contexto, siendo la caída en la tasa de participación laboral de mayor magnitud entre las y los jóvenes. Se incrementó la proporción de las y los jóvenes de 18 a 24 años que solo estudian y

de los que no estudian ni trabajan y disminuyó, en contrapartida, el porcentaje de los que solo trabajan. Durante la recuperación, se aprecia una reducción de la proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan, así como de aquellos que sólo estudian, y aumenta la proporción de los que sólo trabajan y de los que estudian y trabajan. Esto podría estar asociado con la necesidad de cubrir la caída de los ingresos del hogar producida durante la crisis sanitaria.

Además, debe tenerse en cuenta la calidad del empleo al que ingresaron. Las menores tasas de ingreso al mercado de trabajo de jóvenes con niveles educativos bajos y de mujeres dan cuenta de la disparidad en las oportunidades laborales entre las y los jóvenes según su educación y género, y marcan la especial necesidad de monitorear estos tránsitos desde y hacia la inactividad dadas las consecuencias que tiene para sus trayectorias laborales hacia un empleo de calidad. Otro dato a considerar es el significativo aumento que registró la proporción de mujeres jóvenes que no estudian ni trabajan y residen en hogares con niños menores de 14 años o con personas mayores de 65 años (variación que no se releva en hogares sin personas potencialmente receptoras de cuidado). Entre las y los adolescentes de 15 a 17 años, durante la pandemia se aprecia una caída en la proporción de los que no estudian ni trabajan aumentando, en contrapartida, la participación de aquellos que sólo estudian, cambios consistentes con la reducción observada en la tasa de inasistencia escolar en ese periodo. No obstante, es preciso considerar que el contexto desafió el vínculo con el sistema educativo, especialmente entre aquellos que pertenecen a estratos más vulnerables.

Con respecto a la desocupación, su aumento (de 6,5 p.p.) estuvo acompañado de una mayor salida de la fuerza de trabajo y revela haber sido coyuntural en el marco de la pandemia. Justamente, en los períodos de recuperación, la tendencia decreciente en la tasa de empleo se revirtió y, en 2021, los niveles de la tasa de desempleo juvenil resultan menores que los del 2019 (lo que no sucede entre las y los adultos). Por lo tanto, la recuperación supuso para las y los jóvenes una mayor participación laboral acompañada de mayores niveles de empleo (aunque signada por mayor informalidad e inestabilidad laboral) y una caída de la desocupación. El desempleo, además, tuvo mayor incidencia entre las mujeres jóvenes.

3. Educación, formación profesional y la transición al trabajo entre las y los jóvenes: cambios durante la pandemia

La crisis sanitaria producida por la COVID-19 detuvo bruscamente la educación formal en todo el mundo afectando a 12 millones de estudiantes en Argentina e incrementando el riesgo de que adolescentes y jóvenes abandonen el sistema educativo. El aumento de la proporción de los que dejaron de asistir a un establecimiento educativo se incrementó en 2020, aunque estos resultados podrían estar capturando situaciones de abandono escolar intermitente que no implican deserción. En efecto, si se comparan el segundo trimestre de 2020 y el de 2021, se observa una reducción de la inasistencia escolar tanto entre las y los adolescentes como entre las y los jóvenes de 18 a 24 años que no terminaron el nivel secundario.

En 2021, la tasa de inasistencia escolar continúa la tendencia decreciente que presentaba antes de la pandemia. Este escenario, sin embargo, esconde situaciones muy heterogéneas. Así, en el caso de los hogares de ingresos bajos y con estructura familiar extendida o en aquellos en los que el jefe o jefa de hogar se encuentra desocupado o inactivo o es trabajador por cuenta propia, la tasa de inasistencia escolar se incrementó. Por otra parte, el abandono del sistema educativo de las y los jóvenes de 18 a 24 años está asociado, en gran medida, con su ingreso al mercado de trabajo. Para este grupo, la búsqueda de empleo puede ser ineludible en momentos de crisis donde las restricciones económicas y financieras de los hogares son mayores. El abandono escolar, al mismo tiempo, suele ser una problemática que afecta más a los varones que a las mujeres jóvenes, brecha que también se incrementó durante 2020 y 2021. Para mitigar el potencial impacto negativo de la suspensión de actividades presenciales en las trayectorias educativas, el Gobierno de Argentina implementó un conjunto de acciones que buscaron adaptar los sistemas de educación al nuevo entorno para garantizar la continuidad. Entre las modalidades de aprendizaje a distancia en línea se destaca el uso de plataformas virtuales y, entre las fuera de línea, el programa “Seguimos educando” (con las

transmisiones educativas en radio y televisión y cuadernillos). Otra acción a escala nacional fue el programa “Juana Manso” (con aulas virtuales y contenidos multimediales) dirigido a los niveles primario y secundario.

Aunque el Gobierno distribuyó *netbooks*, los datos indican que la mitad de los estudiantes de nivel obligatorio no contó con una computadora para educarse mientras que un tercio no tuvo conexión fija a internet en su hogar (afectando más a las y los jóvenes de estratos bajos). Si bien en 2020 la brecha en el acceso a internet se redujo, esto no sucedió con el uso de computadoras lo que puede responder al mayor acceso a otros dispositivos (sobre todo, celulares). Entre las medidas de gobierno que pueden disminuir la brecha digital se encuentran el “Plan Conectar” (destinado a potenciar las conexiones de banda ancha), el “Plan Conectar Igualdad-Juana Manso” del Ministerio de Educación y el reconocimiento a la esencialidad del derecho a la conectividad por medio de la declaración del acceso a las TIC como servicio público (Decreto 690/2020). La atención de las desigualdades de acceso a los contenidos educativos producidas en el contexto de la pandemia es uno de los desafíos centrales al momento de regresar a la presencialidad.

Por otra parte, durante y después de la pandemia, se evidenció el rol estratégico de la formación profesional (FP). Si bien se vio afectada con la suspensión de las actividades presenciales, también adquirió una importancia especial en la actualización y mejora de las cualificaciones de las y los trabajadores. Las instituciones formadoras adaptaron el dictado de clases al formato no presencial a través de campus virtuales y distintas plataformas, mientras que continuaron las acciones y programas del Ministerio de Educación y el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET). Asimismo, en el marco del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se implementaron los cursos virtuales de FP bajo la modalidad a distancia desde mayo de 2020 y se regularon sus aspectos básicos (Res. 208/2020). Esta norma impulsó la reconversión y formulación de cursos a distancia. En 2021, casi la mitad de la FP se realizó bajo esta modalidad. Además, las y los jóvenes representan casi la mitad de los participantes en estos cursos, sobre todo en informática y tecnología digital. A esto se suma el desarrollo de

una plataforma de *e-learning* en el Ministerio de Educación (formar.gob.ar), en la cual podrán confluir todos los cursos de FP que se implementen a futuro. Esto puede constituir un escenario de oportunidades para que la FP acompañe la transformación de los procesos productivos que trajo aparejada la pandemia y, en especial, facilite la transición de las y los jóvenes a la actividad.

4. Respuestas de política pública frente al impacto de la crisis de la COVID-19 entre las y los jóvenes

Frente al complejo panorama provocado por la pandemia, el Gobierno nacional dispuso un conjunto de políticas públicas tendientes a estimular la economía, el empleo y los ingresos y reforzó las existentes. Algunas de ellas se focalizaron en la mejora de la situación laboral y educativa de las y los jóvenes, por ejemplo, el “Programa Potenciar Inclusión Joven” (que subsidia proyectos y actividades a jóvenes en situación de vulnerabilidad social) y el “Programa Te Sumo” (que promueve el empleo de jóvenes en pequeñas y medianas empresas). Otros programas no focalizados pero que incluyen a este grupo demográfico buscan ampliar las posibilidades de inserción laboral o mejorar las condiciones de empleo (“Potenciar Trabajo”, el Seguro de Capacitación y Empleo, el Programa Federal de Fortalecimiento de la Reactivación Productiva y la política “Argentina Hace”). También cabe destacar la creación, en 2021, del Portal de Empleo que permite el acceso público y remoto a materiales de apoyo a la FP y a la intermediación y orientación laboral.

A esto deben añadirse las medidas del Gobierno de protección social de las familias durante la pandemia (Asignación Universal por Hijo y por Embarazo, Tarjeta Alimentar, Ingreso Familiar de Emergencia) y la creación de programas de terminalidad educativa, de promoción de estudios superiores y de capacitación (como el Programa Nacional de Terminalidad en el Nivel Secundario “EgreSAR”, el Programa Nacional de Becas Estratégicas Manuel Belgrano y el plan “Argentina Programa”). En general, este tipo de programas son protagonistas en el tránsito exitoso de las y los jóvenes hacia el mercado de trabajo.

5. Conclusiones

La población joven es uno de los grupos etarios más afectados por las consecuencias sociales, laborales y económicas de la pandemia y, en los próximos años, deberá enfrentar los efectos de esta crisis sobre su trayectoria laboral y educativa.

Del análisis realizado se desprenden tres importantes cambios en relación con la situación laboral y educativa de las y los jóvenes en Argentina. En primer lugar, la recuperación del empleo juvenil no ha sido homogénea, afectando en mayor medida a jóvenes con menores niveles de calificación y a las mujeres jóvenes con niños, niñas y adolescentes a cargo. Además, el empleo generado presenta el desafío de mejorar la calidad. En segundo lugar, esta crisis generó una salida transitoria de las y los jóvenes del mercado de trabajo, en especial entre las y los jóvenes con menor nivel de calificación, un universo para el que deben reforzarse los mecanismos de apoyo pues experimentan dificultades aún mayores a las que ya enfrentaban para obtener un empleo o estudiar. En tercer lugar, si bien se registró un aumento de la inasistencia escolar para el conjunto de jóvenes en el peor momento de la crisis, los datos del segundo trimestre de 2021 muestran que esta es inferior a la situación previa a la pandemia. Sin embargo, esto no se verifica para los grupos más vulnerables y con escaso acceso y uso de TIC. Es preciso, entonces, alentar la reinserción escolar de las y los jóvenes que han abandonado el sistema educativo, así como la FP entre aquellos que no adquirieron las calificaciones necesarias para un tránsito exitoso hacia el trabajo decente.

En general, la profundización de la crisis a causa de la pandemia deja datos preocupantes respecto a la situación laboral, educativa, social y económica de las y los jóvenes, especialmente de los menos calificados que residen en hogares de niveles de ingresos bajos y en los que las y los adultos del hogar están insertos en ocupaciones informales, se encuentran desocupados o están inactivos. Se han agravado, de acuerdo al análisis de los principales indicadores, los problemas estructurales del mercado laboral juvenil. Por tanto, es probable que las y los jóvenes continúen enfrentándose a un mercado de trabajo históricamente débil y sufran un posible efecto cicatriz

permanente, especialmente en el caso de las mujeres y los menos calificados.

Este escenario, por tanto, plantea importantes desafíos a fin de limitar los potenciales impactos negativos de la pandemia. Algunas experiencias aprendidas en otros países de la región podrían orientar el diseño e implementación de políticas públicas en Argentina que tiendan a mejorar el bienestar de las y los jóvenes. Un punto clave a tener en cuenta al momento de su diseño son las consideraciones de género. En especial, en este contexto, es importante que las líneas de acción tendientes a la igualdad de oportunidades entre las mujeres generen espacios de cuidado para promover su participación laboral. Por otra parte, dada la elevada incidencia de la informalidad laboral entre las y los jóvenes, el Gobierno debería evaluar cubrir las necesidades de protección social de las y los jóvenes más vulnerables, así como asegurar la transición de jóvenes hacia programas de empleo.

Responder con eficacia y eficiencia a las consecuencias que la crisis ha generado en las y los jóvenes requiere evaluar el alcance y diseño de las políticas públicas implementadas. Para ello, es esencial contar con información, sistemas de monitoreo y registros públicos –como, por ejemplo, el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular– que faciliten la identificación de la población objetivo y agilicen su acceso a programas de trabajo, seguridad social y capacitación. La integración de las distintas fuentes de información conduce a beneficios para la focalización, implementación y evaluación del desempeño de las políticas públicas. Esto implica, asimismo, la creación de un espacio fiscal, lo que representa un importante desafío en el caso de la Argentina. En términos generales, el camino hacia la recuperación demanda respuestas integrales y el compromiso de los gobiernos, empleadores y sindicatos en un proceso activo de diálogo social para contar con políticas consensuadas y articuladas a nivel territorial.

