



Octubre de 2011

# Trabajo decente para los jóvenes: el desafío de las políticas de mercado de trabajo en Argentina

## I. El empleo para los jóvenes es una discusión del presente

En el nivel global y local, y en consonancia con los efectos de la crisis de 2008, el empleo y su representación entre los jóvenes han pasado al centro de la escena. Los jóvenes han sido afectados de manera desproporcionada, en términos de desempleo y precariedad laboral. En efecto, han resultado ser los más propensos a perder sus puestos de trabajo así como los últimos en recuperarlos durante la estabilización económica, representando el 40% de la población desempleada mundial, con una duración del desempleo significativamente mayor en el caso de los jóvenes más desfavorecidos (OIT, 2010a). Entre los ocupados, los jóvenes han demostrado mayor propensión a insertarse en empleos con déficits de trabajo decente, representando el 24% del total de los trabajadores pobres en el mundo (OIT, 2010b). Esta vulnerabilidad de los jóvenes en el mercado de trabajo también es un fenómeno vigente en Argentina. Durante los períodos de contracción económica, los jóvenes acentuaron sus indicadores de desempleo, precariedad e inestabilidad laboral y, aun en períodos de prosperidad económica, han manifestado sistemáticamente mayor vulnerabilidad ante estas problemáticas.

La exclusión de los jóvenes de las trayectorias hacia el trabajo decente se traduce en pérdidas de bienestar, actuales y futuras, para la sociedad en conjunto. La transferencia intergeneracional de carencias a lo largo del ciclo de vida afecta la construcción de trayectorias y expectativas de los jóvenes, truncando la movilidad social y generando pérdidas de productividad, y estas se traducen en obstáculos para el proceso de crecimiento y desarrollo sostenido de la sociedad. La demanda de acciones correctivas tiene lugar en el presente, razón por la cual el tema del empleo juvenil asume un lugar estratégico en la agenda de las políticas públicas.

## II. El vínculo de los jóvenes con el mercado de trabajo es frágil

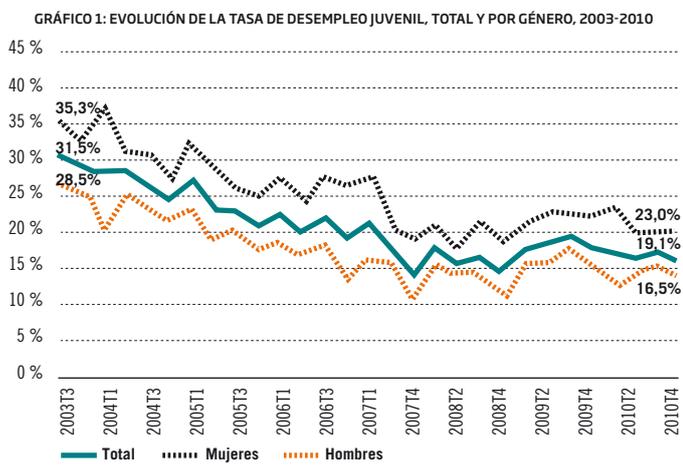
Los elevados niveles de desempleo se asocian a los jóvenes y, en especial, a las mujeres jóvenes. La tasa de desempleo para los jóvenes que tienen entre 16 y 24 años es de 19,1% y casi cuadruplica la tasa de desempleo de 5,1% que manifiesta la población entre 25 y 64 años, en el último trimestre de 2010. Además, esta prima por juventud ha persistido en niveles elevados. Si bien la tasa de desempleo juvenil descendió a partir de 2003 durante

el proceso de recuperación, luego de la profunda crisis de Argentina en 2001, aun durante el subsiguiente período de crecimiento económico se mantuvo en torno al 20% (Gráfico 1). Asimismo, el desempleo juvenil presenta una gran heterogeneidad por género. Las mujeres jóvenes han enfrentado tasas de desempleo sustancialmente mayores. Esta prima por género significó una tasa de desempleo juvenil para las mujeres un 40% mayor en el último trimestre de 2010.

### El empleo juvenil en los espacios de diálogo de las políticas de trabajo decente

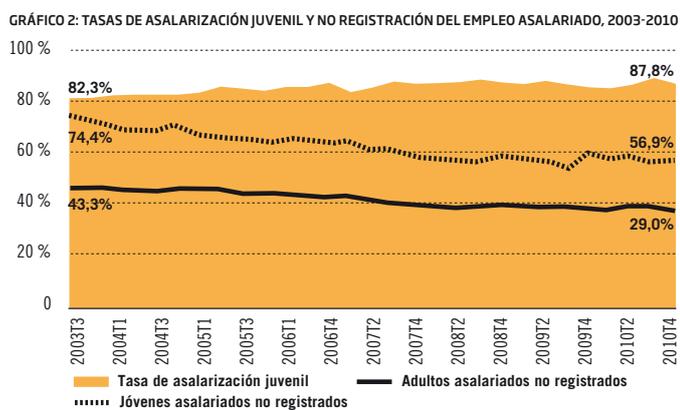
La priorización de la temática del empleo juvenil ha ganado participación en los espacios de diálogo de políticas, en todos los niveles. En efecto, la mejora de las condiciones de empleo y de empleabilidad en un marco de trabajo decente para los jóvenes ha sido uno de los ejes priorizados en forma tripartita en el Programa de Trabajo Decente para Argentina 2008-2011. Por otra parte, Argentina, como país piloto del Pacto Mundial para el Empleo, ha reforzado desde este marco la relevancia que poseen las medidas de apoyo a los jóvenes en riesgo. La participación de Argentina en distintos foros regionales e internacionales también ha validado la relevancia de este fenómeno. Muestra de ello es la presencia de la temática del empleo juvenil en actividades –y en algunos casos, como objetivo específico– de las reuniones MERCOSUR, bajo las presidencias *pro tempore* 2011 de Paraguay y Uruguay, así como constituyendo el eje temático de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012, en la que Argentina participa como país miembro de la OIT. Adicionalmente, durante los últimos años, un conjunto de normativas e intervenciones focalizadas en los jóvenes, así como otras de carácter más general han brindado protección a esta población. No obstante, el trabajo decente es un logro aún postergado para una gran mayoría de ellos.

Es importante remarcar que las mujeres jóvenes participan del mercado laboral en menor medida que los hombres; mientras el 35% de las mujeres jóvenes participan de la fuerza laboral, la tasa alcanza al 55% en el caso de los hombres jóvenes.



Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPHC, 3° trimestre de 2003 al 4° trimestre de 2010.  
Nota: comprende a la población de 16 a 24 años.

Por su parte, la situación de los jóvenes ocupados dista de ser una inserción consolidada; una gran fracción de ellos enfrenta déficits de trabajo decente. Si bien la participación de este grupo ha sido descendente desde 2003, el 56,9% de los jóvenes asalariados (tanto hombres como mujeres) contaba con un empleo no registrado en el último trimestre de 2010, mientras que la tasa de no registración para la población adulta alcanzaba el 29%. Teniendo presente que la tasa de asalarización supera al 85% entre los jóvenes, puede observarse que la no registración posee gran alcance entre los jóvenes ocupados (Gráfico 2).



Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPHC, 3° trimestre de 2003 al 4° trimestre de 2010.  
Nota: comprende a la población de 16 a 24 años.

La no registración se traduce en la privación de los beneficios de la seguridad social, como la cobertura del sistema previsional, de salud y de accidentes de trabajo, y se correlaciona fuertemente

con la falta de cobertura efectiva de otros derechos asociados con un empleo decente, como las vacaciones pagas, ingresos que tengan como piso el salario mínimo vital y móvil vigente o la normativa establecida por la Ley N° 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente. Adicionalmente, los contratos temporales y la subocupación involuntaria también son características frecuentes entre los jóvenes ocupados y se contraponen con la expectativa de un trabajo decente.

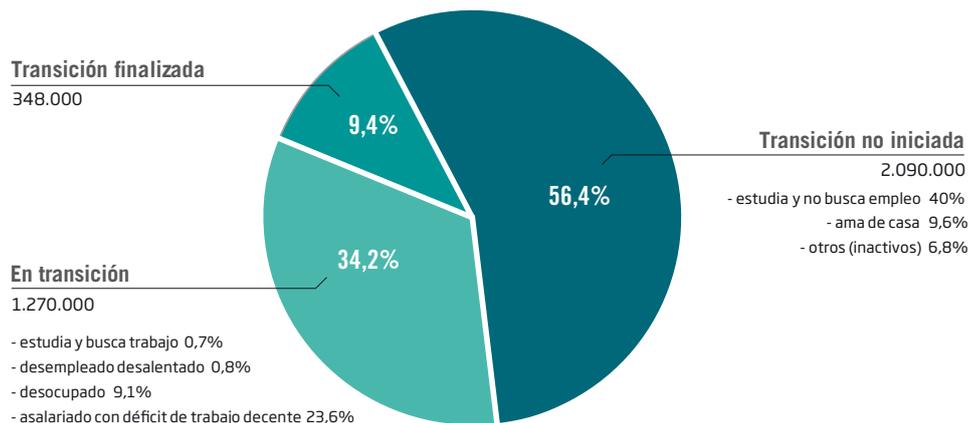
Pueden identificarse distintos estadios del vínculo de los jóvenes con el mercado de trabajo, según el grado y perfil de la participación. Así, los jóvenes con problemas de empleo, ya sea por su carencia o por sus déficits de trabajo decente, pueden considerarse como un grupo "en transición" en el mercado de trabajo, que aún no ha logrado un trabajo decente. En el Gráfico 3, se observa la representación de este grupo en el total de los jóvenes, 34,2%, así como su composición, en el último trimestre de 2010. El subgrupo con mayor representación lo constituyen los trabajadores con al menos un déficit de trabajo decente, con el 23,6%.<sup>1</sup> Le siguen en orden de importancia los desocupados capturados en la tasa de desempleo, 9,8%, que están compuestos por 9,1% de jóvenes que solo buscan trabajo y 0,7% de jóvenes que estudian y buscan trabajo. Finalmente, la participación de desempleados desalentados, es decir, de aquellos que desistieron de buscar empleo al momento del relevamiento y que no son capturados en la tasa de desempleo, alcanza el 0,7%, con un valor similar al de la población adulta. Por su parte, los jóvenes con "transición finalizada", que significa la consecución de un trabajo decente, solo representan al 9,4% del total.

El grupo con "transición no iniciada", que no participa del mercado de trabajo, ha comprendido en forma paulatina mayor cantidad de jóvenes. Los jóvenes fuera del mercado de trabajo representaron el 56,4% del total en el último trimestre de 2010, lo cual significó un 20% más que lo registrado en 2003. Este incremento obedeció mayormente a participaciones crecientes de los jóvenes haciendo un uso productivo del tiempo más allá de no participar del mercado de trabajo. Entre los jóvenes, aquellos dedicados exclusivamente al estudio representaron el 40% y los dedicados a las tareas domésticas en el hogar el 9,6%. La participación más baja la tuvieron los jóvenes identificados como inactivos, por discapacidad u otra fuente de inactividad distinta del estudio, quienes representaron el 6,8%.

Finalmente, la dinámica entre estos estadios de transición revela una alta inestabilidad en períodos breves. Los jóvenes rotaron, entre estadios, proporcionalmente más que los adultos y lo hicieron especialmente alternando entre empleos con déficit de trabajo decente o desempleo y la inactividad. Por ejemplo, para los últimos dos trimestres de 2010, mientras el 20% de los jóvenes

1. Los déficits identificados se refieren, para los asalariados, a la no registración y carencia de cobertura de la seguridad social y, para todos los trabajadores, a contratos temporales, trabajos con jornadas laborales superiores a las 48 horas semanales, subocupación involuntaria, e ingresos laborales por debajo del salario mínimo, vital y móvil vigente, en proporción a las horas trabajadas.

GRÁFICO 3: DISTRIBUCIÓN DE LOS JÓVENES SEGÚN SU VÍNCULO CON EL EMPLEO, CUARTO TRIMESTRE DE 2010



Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPHC, 4º trimestre de 2010. Nota: comprende a la población entre 16 y 24 años, residente en aglomerados urbanos relevados por la encuesta, aproximadamente el 62% de la población total del país.

que estaban en transición durante el tercer trimestre se retiraron del mercado de trabajo en el cuarto trimestre, solo el 10% de los adultos atravesaron esa misma situación. Complementariamente, los movimientos de los jóvenes en transición hacia el trabajo decente resultaron menores que los de los adultos, 11% frente al 19% respectivamente.

### III. Las acciones recientes de promoción del trabajo para los jóvenes se dan en el nivel normativo y de los programas públicos

Los últimos años han sido testigos de un conjunto variado de intervenciones. En el nivel normativo se sancionaron leyes dirigidas a mejorar las condiciones de empleo de los jóvenes. Desde las intervenciones en el campo de la protección social, se diseñaron e implementaron programas para los jóvenes con problemas de empleo y programas de seguridad económica para apoyar la inserción y retención escolar.

Dos leyes sancionadas en 2008 velaron por la prevención de inserciones laborales precarias para los jóvenes. La Ley N° 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente elevó la edad mínima de admisión al empleo a los 16 años y estableció especificaciones sobre el tipo de tarea y las condiciones laborales, con el fin de proteger el trabajo desempeñado por adolescentes de 16 y 17 años. Por otra parte, la Ley N° 26.427 de Pasantías Educativas derogó la ley existente, estableciendo mayores controles y reglamentación sobre las actividades formativas que desempeñen los estudiantes a partir de los 18 años en ambientes de trabajo. Así se definió una duración de la pasantía de entre 2 y 12 meses, bajo las siguientes condiciones: posibilidad de renovación máxima de 6 meses, salario no inferior al básico, 20 horas de carga horaria semanal y la exigencia al empleador de proveer las mismas coberturas y licencias que le corresponden al resto de los trabajadores.

Desde 2008 se lleva a cabo la implementación del programa de empleo Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMyMT). Dirigido a jóvenes de entre 18 y 24 años con nivel educativo medio incompleto, residencia permanente en el país y que se encuentren en situación de desempleo, este programa cubrió aproximadamente a 134.000 jóvenes en junio de 2011, esto es, al 11% de la población potencialmente elegible.<sup>2</sup> Durante esta medición, el programa logró la cobertura más alta desde su implementación, en número de beneficiarios (Gráfico 4) y en alcance territorial. Los beneficiarios reciben una ayuda económica asociada, sujeta a las prestaciones para mejorar la empleabilidad, incluyendo inserción laboral asistida y orientación laboral (componentes no excluyentes entre sí). Aproximadamente el 77,9% de los beneficiarios cubiertos recibieron la prestación de terminalidad educativa, mientras que alrededor del 2,4%, las de formación profesional, durante mayo de 2011. Este patrón de acceso a prestaciones se correlaciona con el diseño del programa y con el perfil de los beneficiarios que participan en él, mayormente jóvenes entre 18 y 22 años, y sin experiencia laboral previa.

GRÁFICO 4: EVOLUCIÓN Y PERFIL DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO



Fuente: MTEySS, Secretaría de Empleo, Dirección de Información Estratégica para el Empleo, 2010-2011.

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

Durante 2009 dos nuevos programas, Argentina Trabaja y la Asignación Universal por Hijo (AUH) incluyeron entre sus coberturas a la población juvenil. En el caso de Argentina Trabaja, las personas con problemas de empleo participan de cooperativas de trabajo ejecutando obras públicas locales, a cambio de una prestación monetaria. En cuanto a la AUH, las personas desempleadas o en empleos precarios acceden a una prestación en concepto de asignación familiar por cada hijo menor de 18 años, sin límite de edad en caso de discapacidad, y también califican para este beneficio las mujeres embarazadas. Ambos programas, lanzados en agosto y septiembre respectivamente, generaron una caída en el número de beneficiarios del programa JMyMT, como se evidencia en el Gráfico 3, dada la incompatibilidad de participar en más de un programa y debido al nivel de las prestaciones económicas. En efecto, ambos programas presentaban una ayuda económica significativamente mayor y, en el caso de la AUH, una prestación no acotada en el tiempo. El traspaso de jóvenes hacia la AUH, como titulares de la misma por la tenencia de hijos a cargo, totalizó a 15.000 beneficiarios del JMyMT a mayo de 2011. El flujo de traspasos fue aminorado a partir de noviembre de 2010, cuando el JMyMT incrementó los montos de las ayudas económicas. Respecto de los jóvenes de 16 y 17 años cubiertos por la AUH como beneficiarios (es decir, como hijos con derecho a la asignación) y no como titulares, puede observarse que aproximadamente 230.000 accedían a la prestación, a diciembre de 2010.

## IV. La agenda hacia el trabajo decente requiere de acciones específicas

La realidad de los jóvenes en el mercado de trabajo impone importantes desafíos para la agenda de trabajo decente. Sobre la base de mediciones de la encuesta urbana EPH, se puede afirmar que en la estimación de mínima 1,3 millones de jóvenes forman parte del grupo en situación de vulnerabilidad en el mercado de trabajo. El desempleo es elevado, pero más elevada aún es la participación de los jóvenes en empleos con déficits de trabajo decente. Sumado a ello, la alta inestabilidad laboral los traslada desde la ocupación hacia la inactividad o el desempleo, sin que puedan establecer una trayectoria laboral exitosa.

La agenda para las políticas dirigidas a los jóvenes es sustantiva y demanda la conjunción de políticas para el crecimiento del empleo con programas dirigidos a superar las desventajas específicas que muchos jóvenes enfrentan en el mercado de trabajo. Las políticas focalizadas en los jóvenes, por definiciones en su diseño, dejan fuera de abordaje buena parte de la población en riesgo. En efecto, para el grupo "en transición" hacia el trabajo decente, que se encuentra entre los 18 y 24 años, existe una proporción similar de jóvenes con ciclo educativo medio incompleto o completo, con

lo cual estos últimos –aproximadamente el 50%– no son alcanzados por el programa JMyMT. Las políticas de transferencias más universales persiguen otros objetivos y, por lo tanto, esta falta de cobertura para grupos en riesgo necesita reforzarse en sus diseños. Las incompatibilidades en su percepción con la participación de los jóvenes en políticas activas de empleo actúan como un limitante para las acciones de empleabilidad. La situación de las mujeres jóvenes, en particular, requiere una mirada específica en la combinación de políticas de empleabilidad y asistencia. Las mujeres jóvenes son las más afectadas por el desempleo y, a la vez, las que adquieren en mayor medida la titularidad de los programas de transferencias universales. Por otra parte, la formación necesita asegurar a los jóvenes la adquisición de competencias de empleabilidad que promuevan su integración efectiva en el mercado laboral, en su tránsito desde la escuela hacia el trabajo.

En un contexto de alta visibilidad nacional y global para la problemática del empleo juvenil, el espacio para la profundización de estas políticas es amplio. La experiencia y los avances realizados han sido sustantivos (MTEySS, 2010) y constituyen una buena plataforma sobre la cual pueden potenciarse intervenciones ya existentes, corregir elementos perfectibles y complementar con nuevos enfoques. Estos antecedentes constituyen el marco propicio para el desarrollo de una estrategia de empleo juvenil que busque soluciones integradas. En esta respuesta deberán confluir no solo las políticas de protección social que intervienen sobre los jóvenes sino también la participación de todos los actores del mercado laboral.

## Referencias

MTEySS (2010), "Trabajo y Empleo en el Bicentenario: Cambio en la Dinámica del Empleo y la Protección Social para la Inclusión", Proyecto PNUD ARG/04/034, Sistema de información para la evaluación y el monitoreo del empleo, el trabajo y la inclusión social, Buenos Aires.

OIT (2010a), "Global Employment Trends for Youth", edición especial sobre el impacto de la crisis económica mundial sobre los jóvenes, Ginebra, agosto.

OIT (2010b), "Políticas de empleo juvenil durante la recuperación económica", Resumen de Política, Programa de Empleo Juvenil y Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

OIT (2008), "Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo", Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

### Oficina de País de la OIT para la Argentina

Av. Córdoba 950, piso 13,  
(C1054AAV) Buenos Aires,  
Argentina  
Tel.: +5411 4393 7076  
buenosaires@oit.org.ar  
www.oit.org.ar