

Buenos Aires, 10 de noviembre de 2022

A LA SEÑORA DIRECTORA DE ANSES
LIC FERNANDA RAVERTA
S/D

Tal como es de práctica tenemos el agrado de dirigirnos a Ud para acercarle el informe trimestral según el objeto vigente de nuestra Cooperación. OISS ha trabajado recopilando información producida en el marco del acuerdo que nos liga y de aquella recopilación surge el presente informe, que como es costumbre, dividimos en capítulos.

En el primero trazaremos un panorama que lamentablemente, según distintos organismos internacionales y multilaterales es desafiante para el crecimiento que debemos lograr de manera tal que haya equidad en nuestra sociedad como efecto de la recuperación pospandemia.

En el segundo abordaremos la cuestión específica del tránsito de los jóvenes hacia el mercado laboral y como las distintas trayectorias, en formalidad o en informalidad, puede afectar la economía en su conjunto y el plan de vida de las personas jóvenes, siendo necesaria la acción del Estado para tratar de apuntar a los fines del Convenio que nos liga.

Finalmente arribaremos a algunas conclusiones preliminares.

I INTRODUCCIÓN.

Conforme lo opinan la mayor parte de los expertos económicos de las grandes organizaciones internacionales y multilaterales, el riesgo de una recesión mundial en 2023 aumenta en medio de alzas simultáneas de las tasas de interés.

Estas alzas se deben a distintos factores, como criterio denominador común, a la lucha contra la inflación que se desató en los países centrales durante el apogeo de la crisis COVID, y que continuó luego por la crisis bélica Ucraniana-rusa.

El Banco Mundial recientemente ha dicho “Cuando los bancos centrales de todo el mundo aumentan simultáneamente las tasas de interés para responder a la inflación, el mundo podría estar avanzando poco a poco hacia una recesión mundial en 2023 y una serie de crisis financieras en los mercados emergentes y las economías en desarrollo que les podrían causar daños duraderos”

A estas afirmaciones llega tras un nuevo estudio integral del Banco Mundial de la situación económica mundial.

Los bancos centrales de todo el mundo han estado subiendo las tasas de interés este año con un grado de sincronización no visto en las últimas cinco décadas, una tendencia que probablemente continuará hasta bien entrado el año próximo, de acuerdo con el informe.

El Banco Mundial profundiza estas declaraciones y afirma que “Sin embargo, es posible que la trayectoria prevista en la actualidad de los aumentos de las tasas de interés y de otras medidas de política no sea suficiente para reducir la inflación mundial a los niveles registrados antes de la pandemia. “

Se supone que los mercados de inversionistas globales y de las naciones con las más grandes economías esperan que los bancos centrales aumenten las tasas de política monetaria mundiales hasta casi un 4 % de aquí a 2023, una cifra que representa un aumento de más de 2 puntos porcentuales por sobre el promedio de 2021.

En el estudio que publica el Banco Mundial al respecto, se plantea que, “a menos que las disrupciones en el suministro y las presiones del mercado laboral disminuyan, esos aumentos de las tasas de interés podrían dejar la tasa de inflación básica mundial (sin

incluir la energía) en alrededor del 5 % en 2023, casi el doble del promedio quinquenal antes de la pandemia.”

Si sumamos los probables costos ascendentes de la energía en gran parte del mundo a consecuencia del evento incierto de la guerra ruso-ucraniana, en rigor pareciera que se plantea un escenario muy complicado para el comercio global y el crecimiento equitativo. Según el modelo del informe BIRF que venimos reseñando, para reducir la inflación mundial a una tasa coherente con sus objetivos, es probable que los principales bancos centrales deban aumentar las tasas de interés en 2 puntos porcentuales adicionales.

Si esto estuviera acompañado de tensiones como las que actualmente atraviesan los mercados financieros globales, el crecimiento del PIB mundial se reduciría según el Banco Mundial al 0,5 % en 2023, una contracción de 0,4 % en términos per cápita que cumpliría con la definición técnica de una recesión global.

“El crecimiento mundial se está desacelerando de manera abrupta, y es probable que se produzca una mayor desaceleración a medida que más países entren en recesión. Me preocupa profundamente que estas tendencias persistan, con consecuencias duraderas que son devastadoras para las personas en los mercados emergentes y las economías en desarrollo”, dijo David Malpass, presidente del Grupo Banco Mundial en la presentación del informe del Banco.

También agregó: “Para lograr tasas de inflación bajas, estabilidad monetaria y un crecimiento más rápido, los responsables de formular políticas podrían trasladar el foco de atención desde la reducción del consumo hacia el aumento de la producción. Las políticas deberían apuntar a generar inversiones adicionales y mejorar la productividad y la asignación de capital, que son fundamentales para el crecimiento y la reducción de la pobreza”.

En el estudio del Banco Mundial entonces se destacan las circunstancias extraordinariamente difíciles bajo las que los bancos centrales luchan contra la inflación en la actualidad.

Al respecto, comparando históricamente, surge la evidencia de varios indicadores históricos de recesiones mundiales como advertencias intermitentes.

La economía mundial se encuentra ahora en su retroceso más pronunciado tras una recuperación posterior a una recesión desde 1970.

Esto pareciera repercutir sobre la confianza de los consumidores en el mundo, por lo cual ha bajado de manera más pronunciada que en el período previo a las anteriores recesiones mundiales.

Por supuesto, los datos a los que nos referimos están básicamente apoyados sobre la evidencia en las tres economías principales del mundo —Estados Unidos, China y la zona del euro— las cuales se han desacelerado abruptamente.

Bajo estas circunstancias, todo hace pensar que, si una conmoción moderada afectara a la economía mundial durante el próximo año, esta podría entrar en una recesión, y en este sentido no puede calibrarse aún cuál será el momento de finalización de la guerra en curso entre rusos y ucranianos, ni cuales sus efectos definitivos particularmente sobre el sector energético europeo y por ende, de las economías de países emergentes que negocian con esos tres gigantes mencionados en el párrafo anterior.

En el estudio del Banco Mundial, sobre la base de conocimientos obtenidos de recesiones mundiales anteriores, se analiza la evolución reciente de la actividad económica y se presentan escenarios para 2022-24.

Una desaceleración —como la que está en marcha— exigiría normalmente la aplicación de políticas anticíclicas para apoyar la actividad económica.

Sin embargo, la amenaza de la inflación y el limitado espacio fiscal que poseen los países tras el esfuerzo titánico realizado durante la pandemia y en los más afectados, ahora la guerra, están llevando a los responsables de formular políticas en muchos países a abstenerse de esas políticas anticíclicas o bien hasta incluso a actuar a favor del ciclo.

En este sentido, para el Banco, “La experiencia de la década de 1970, las respuestas de políticas a la recesión mundial de 1975, el período posterior de estanflación y la recesión mundial de 1982 ilustran el riesgo de permitir que la inflación se mantenga elevada durante mucho tiempo mientras el crecimiento es débil”.

Para llegar a esa conclusión explican que la recesión mundial de 1982 coincidió con la segunda tasa de crecimiento más baja en las economías en desarrollo en las últimas cinco décadas, solo superada por el año 2020.

Dicha recesión habría provocado según el Banco más de 40 crisis de deuda y con posterioridad a ello, si bien se produjo una década de crecimiento, para el informe ese movimiento virtuoso terminó perdido en muchas economías en desarrollo.

Es entonces que se producen las siguientes declaraciones: “La reciente aplicación de políticas más restrictivas en materia monetaria y fiscal probablemente resulte útil para reducir la inflación”, dijo Ayhan Kose, vicepresidente interino de Crecimiento Equitativo, Finanzas e Instituciones del Banco Mundial.

Prosigue señalando “Sin embargo, dado que [las políticas] están altamente sincronizadas en los países, podrían agravar tanto el endurecimiento de las condiciones financieras como la agudización de la desaceleración del crecimiento mundial. Los responsables de formular políticas en los mercados emergentes y las economías en desarrollo deben estar preparados para gestionar los posibles efectos secundarios del endurecimiento simultáneo de las políticas a nivel mundial”.

Esta admonición viene entonces sobre nuestro país que puede ser catalogado sin esfuerzos entre aquellos a los que va dirigida. Pero no solo nuestro país, sino toda la Región, y particularmente con las economías globales con los que Argentina se conecta.

En el estudio se plantea que los bancos centrales deberían mantener sus esfuerzos por controlar la inflación, y que se puede hacer sin provocar una recesión mundial. No obstante, para que ello fuera posible sería preciso una acción concertada por parte de diversos responsables de formular políticas.

Dentro de cuáles responsables deberían actuar coordinadamente el Banco menciona a los bancos centrales, sobre los que precisa que deberían comunicar con claridad las decisiones en materia de políticas, salvaguardando al mismo tiempo su independencia.

El Banco Mundial sostiene que esto podría ayudar a anclar las expectativas inflacionarias y reducir el grado de restricciones necesarias.

La postura del informe es que, en las economías avanzadas, los bancos centrales deberían tener presente los efectos secundarios transfronterizos del endurecimiento de la política monetaria mientras que en los mercados emergentes y las economías en desarrollo, deberían reforzarse las regulaciones macroprudenciales y crear reservas de divisas.

Respecto al campo fiscal las recomendaciones pasan por calibrar cuidadosamente la retirada de las medidas de apoyo fiscal y, al mismo tiempo, garantizar la coherencia con los objetivos de la política monetaria.

En este sentido, el Banco Mundial espera que la porción de países que endurecerán las políticas fiscales el año próximo alcance el nivel más alto registrado desde principios de la década de 1990.

Esto podría aumentar según el informe los efectos de la política monetaria en el crecimiento. Así, la recomendación que se obtiene de este reporte es que los responsables de formular políticas deberían también establecer planes fiscales a mediano plazo que gocen de credibilidad y proporcionar alivio específico a los hogares vulnerables.

Asimismo, el BIRF sostiene que otros responsables de la formulación de políticas económicas deberán sumarse a la lucha contra la inflación, adoptando medidas firmes para impulsar el suministro mundial.

Entre estas medidas que recomienda esta institución multilateral se encuentran:

- o Reducir las limitaciones del mercado laboral. Las medidas de política deben ayudar a aumentar la participación en la fuerza laboral y disminuir las presiones sobre los precios. Las políticas del mercado de trabajo pueden facilitar la reasignación de los trabajadores desplazados por las crisis bélicas, económicas y de la pandemia.
- o Aumentar la oferta mundial de productos básicos. La coordinación a nivel global puede contribuir considerablemente a aumentar el suministro de alimentos y energía. En el caso de los productos básicos energéticos, los responsables de formular políticas tendrían que acelerar la transición hacia fuentes de energía con bajas emisiones de carbono e introducir medidas para reducir el consumo energético.
- o Fortalecer las redes del comercio mundial. Los responsables de formular políticas deberían cooperar para aliviar los cuellos de botella en el suministro mundial. Además, respaldar un orden económico internacional basado en normas, que proteja contra la amenaza del proteccionismo y la fragmentación que podrían afectar aún más las redes comerciales.

Por supuesto, estas recomendaciones hay que ponerlas en un contexto y merituarlas como corresponde.

En primer lugar, son recomendaciones globales y están dirigidas principalmente a las tres grandes zonas económicas del hemisferio norte, la zona euro, China y USA.

Segundo, evidentemente, para la región las cosas son más difíciles que para esos bloques, no más simples. Y esto es porque la complejidad de nuestra crisis en Argentina no se debe únicamente a acontecimientos recientes.

Como es obvio, hay cuestiones que venimos arrastrando y tenemos una dinámica especial propia de la historia económica argentina.

Sin embargo, rescatamos este informe por una razón fundamental: traza un panorama de la economía global de la que participamos con nuestra atipicidad y si esa economía está complicada, nuestras complejidades pueden requerir acciones que se desprendan de adelantarse a ese panorama.

Nos planteamos en el objeto de nuestra cooperación actual la necesidad de avanzar en estudios que nos permitan formular sistemas integrales de protección que tengan como base un piso de bienestar social con garantías para el acceso universal al trabajo y la seguridad económica a lo largo del ciclo vital.

Para ello resulta vital la reducción de la pobreza y la desigualdad extrema, tanto como facilitar la transformación productiva y la mejora de la productividad del sistema socioeconómico en su conjunto.

Por otro lado, hemos venido señalando que entendemos que sería deseable colaborar en el análisis del número de personas registradas que cotizaron en los sistemas contributivos de protección social, un registro que representa un retroceso de casi una década, a nivel regional, número sobre el que entendemos como pertinente construir evidencia local, en el marco de nuestra cooperación.

En este sentido, estamos recopilando información acerca de las estrategias más comunes para la protección de empleos e ingresos en el resto de los países, y creemos que comprender mejor cómo los sistemas de protección social y del trabajo, pueden constituir en el terreno una nueva red que combine elementos territoriales, empleo, protección y seguridad social.

No obstante, a todas nuestras posibilidades de estudio conjunto, esta proyección del Banco Mundial, esta alerta económica, nos advierte de dificultades en el futuro no tan lejano.

Si se compara con otros actores del sistema global, hay coincidencia. Esto quiere decir que no solo este Banco levanta la bandera amarilla por el momento. Otras instituciones y economistas reconocidos señalan lo mismo.

Está claro entonces, para ir finalizando esta introducción, que necesitamos como país un crecimiento que se aparte de la pauta global que surge de estos informes, puesto que para lograr los altos fines que hemos delineado en conjunto en el convenio que nos liga, es evidente que es necesario un mayor crecimiento equitativo para la sociedad argentina.

II LOS JOVENES Y EL TRANSITO A LA FORMALIDAD EN RELACION A LA RECUPERACION EQUITATIVA.

Como venimos afirmando, que exista un crecimiento equitativo con la mira puesta en combinar los elementos de la protección social, el empleo y los ingresos de las personas, requiere de soluciones y miradas innovadoras, que tengan en cuenta los valores de la economía y al mismo tiempo actúen con vocación de transformar la realidad.

En la Argentina, los datos que se han publicado y analizado por distintos actores internacionales, entre ellos OISS, de fines de 2021 y comienzos de 2022 muestran una recuperación de los niveles de ocupación por encima de los valores prepandemia y una tasa de desocupación más baja.

Esto nos llevaría a afirmar que la tasa de empleo habría subido del 41,6 por ciento en el primer trimestre de 2021 al 43,3 por ciento en igual período de 2022 y la tasa de desempleo bajado del 10,2 por ciento al 7 por ciento.

Así lo refleja EPH del INDEC, con las limitaciones que puede tener una encuesta de hogares, sin embargo, es indicativo de una tendencia.

Sin embargo, es bueno precisar que la recuperación del empleo tuvo una dinámica gradual y cambiante y fue diferente para varones y mujeres y las distintas categorías ocupacionales y ramas de actividad.

En esta parte del informe, analizaremos en base a distintas miradas de OIT, la CEPAL, y la propia OISS como esta mejora en el empleo se dio con mayor intensidad entre las mujeres.

Además, para los varones, la mejora pareciera estar impulsada por los asalariados registrados en la seguridad social del sector privado y, en menor medida, por los asalariados públicos y el cuentapropismo; mientras que entre las mujeres, en tanto, se

incrementaron las ocupaciones asalariadas registradas y el cuentapropismo y hubo una fuerte destrucción de puestos en la categoría servicio doméstico.

Evidentemente, la complejidad y heterogeneidad del mercado laboral argentino, se profundiza en cuanto más a fondo va el análisis.

Para CEPAL, “Los sectores que lideran la recuperación del empleo y de la actividad económica fueron los de industria, comercio y servicios empresariales. La industria manufacturera fue el sector que más contribuyó al crecimiento del PIB y explicó casi la mitad del aumento de los puestos asalariados registrados del sector privado en los dos últimos años. En el otro extremo, los puestos de trabajo en sectores de servicios relacionados con la hotelería, restaurantes y servicio doméstico todavía no se recuperaron de las consecuencias de la pandemia.”

Otra afirmación que luego ampliaremos del mismo organismo indica que “Los salarios reales siguen rezagados respecto a la recuperación en los niveles de actividad económica y de empleo.”

En términos de ingresos laborales reales, CEPAL observa “un crecimiento hacia fines de 2021 respecto a la situación crítica del 2020. El 2021 fue el primer año, dentro de los últimos cuatro, en que se registró una reversión (leve) de la tendencia a la caída de salarios e ingresos laborales reales. Dicha mejora, no obstante, no alcanzó para recuperar los niveles de ingreso prepandemia, salvo para quienes contaban con un trabajo asalariado del sector privado, lo que explica la persistencia de un alto porcentaje de personas trabajadoras que viven en hogares pobres, sobre todo entre quienes cuentan con trabajos informales.”

El contexto internacional al que hacíamos referencia en la introducción (desaceleración del crecimiento y aumento de la inflación) afecta a América Latina y el Caribe.

En la Argentina esto resulta aún más desafiante dados los mayores niveles de inflación de partida y el menor margen de maniobra macroeconómico.

Esto podría tener efectos sobre el ritmo de creación de empleo que viene observándose durante el último año, así como en los ingresos laborales y de los hogares.

Las instituciones laborales, como el salario mínimo y la negociación colectiva, así como el diálogo tripartito entre el Gobierno, trabajadores y empleadores resultan una herramienta crucial para evitar o amortiguar los efectos de esta coyuntura internacional desfavorable sobre la pobreza y la desigualdad.

Ahora bien, y en esto coincidimos plenamente con CEPAL y constituye uno de los fines de nuestro Convenio vigente, hay una situación más compleja todavía entre aquellos que tienen trabajos totalmente por cuenta propia como para aquellos trabajadores que suman déficits de registraciones con algunas tareas independientes de sus trabajos dependientes nula o mal registrados

En este grupo al que hacemos referencia en el párrafo anterior, el alcance tradicional de las instituciones del mercado laboral ha sido tradicionalmente más limitado.

Dentro de ese conjunto de trabajadores, es evidente que la población joven es uno de los grupos que enfrenta en mayor medida los desafíos que presenta el mercado de trabajo en la Argentina, con una mayor rotación e inestabilidad en el empleo en comparación con la población adulta.

La crisis económica provocada por la COVID-19 afectó especialmente a este grupo etario.

Para CEPAL, “La fuerte contracción en la actividad económica y las medidas de confinamiento provocaron una importante caída en la tasa de participación laboral de mayor magnitud entre la población joven en comparación con la adulta, especialmente en el caso de los varones”.

Según su análisis de coyuntura laboral para Argentina, esta menor participación laboral de los varones jóvenes “vino de la mano de un aumento en la tendencia y permanencia en la dedicación exclusiva al estudio, lo que explica, a su vez, el aumento en la permanencia en la inactividad que se observa tras la pandemia.”

Para OISS, esa afirmación puede ser cierta pero también hay que merituarla en el contexto nacional donde los primeros trabajos no son los que ofrecen todas las empresas, sino un tipo particular de empleador.

En el mismo sentido, se agrega a que existe evidencia de una relación entre abandono escolar primario y secundario y carreras en la informalidad, donde a mayores calificaciones formales, hay una tendencia a abandonar la informalidad rápidamente, y con abandono escolar y bajas calificaciones una tendencia a perpetuar la intermitencia laboral y las actividades informales.

Por otro lado, se suma a estos dos párrafos anteriores la circunstancia de que los jóvenes, medidos en la generalidad, tienen una tendencia a descreer y postergar el ingreso al mercado de trabajo.

Vale decir, sucede de algún modo un período en donde las personas evalúan como les conviene ingresar al mercado de trabajo y en sí, si les conviene hacerlo, aprovechando en este sentido que la postergación es fácticamente posible, sobre todo en los casos en donde las redes familiares lo permiten, y cuando a su vez, no están alcanzados aún por obligaciones familiares propias de la paternidad.

Resumiendo, no puede atribuirse totalmente a una dedicación exclusiva a los estudios la menor cantidad de ingresos al mercado.

En el caso de las mujeres jóvenes, CEPAL sostiene que se recupera la tendencia de crecimiento de la participación en el mercado de trabajo remunerado y del empleo que

se venía observando antes de la pandemia; aunque actualmente dicho crecimiento viene impulsado por el sector comercio y la administración pública, mientras que el trabajo en casas particulares continúa aún en niveles inferiores a los previos a la crisis.

Coincidimos con nuestro organismo colega en que “Las brechas por género en cuanto al vínculo con el sistema educativo son significativas”.

Las mujeres jóvenes que no estudian ni trabajan de manera remunerada prácticamente duplican el nivel de los varones jóvenes y permanecen en una mayor proporción que ellos en este estado.

Esto pone de manifiesto el impacto negativo en la inserción laboral de las mujeres jóvenes como consecuencia de las asimetrías existentes en la distribución de las tareas de cuidado.

También pone de manifiesto que los cuidados pueden referirse tanto al grupo de familia ampliada al que pertenecen, sobre todo en los conurbanos de las grandes ciudades argentinas, como también a que la edad de maternidad entre grupos vulnerables estaría descendiendo más que el promedio general de edad de maternidad total.

Esto hace que a la clásica y sesgada distribución de tareas de cuidado se sumen obligaciones parentales en madres de menor edad que de este modo multiplican esas tareas, cuidando a sus hijos, hermanos, y ancianos.

En ese contexto que se liga a la mentada deserción escolar o falta de una calificación avanzada en relación con las trayectorias laborales formales o informales, la recuperación del empleo joven está siendo protagonizada principalmente por la creación de puestos de trabajo informales.

La mayor intermitencia laboral de este segmento etario, sumada a las crecientes tasas de entrada en el empleo informal –que pueden llegar a doblar las observadas para las

personas adultas– advierten, según CEPAL, sobre una precarización de los empleos a los que accede la población joven, que parece haberse visto agravada por la pandemia.

El crecimiento del empleo juvenil tras el peor momento de la crisis sanitaria ha estado determinado prácticamente de modo exclusivo por el trabajo por cuenta propia.

Esta tendencia OIT y CEPAL la ubican en coincidencia con el incremento de la informalidad, lo cual para estos organismos advierte sobre un empeoramiento en los indicadores de trabajo decente y calidad del empleo.

Concretamente, afirman que “se observa una reducción notable en la proporción de jóvenes con trabajo que declaran tener simultáneamente derechos laborales como la cobertura por obra social, vacaciones pagas, días pagos por enfermedad y aguinaldo. Este empeoramiento en la calidad del empleo juvenil, que se manifiesta en un aumento de las inserciones laborales asociadas a menores ingresos, está exacerbando la brecha de ingresos entre la población joven y la adulta.”

Cuáles serían las mejores reparaciones a este cuadro de situación, es una cuestión que se debate en forma creciente.

Por un lado, está claro que se requiere una mayor y mejor inserción de las personas jóvenes en el mercado de trabajo.

Para que ello suceda, tanto OISS como el resto de los organismos a los que venimos haciendo referencia, pensamos en que se precisa de una respuesta integral, inclusiva e innovadora.

En este sentido, CEPAL sostiene con acierto que “es deseable que las políticas públicas garanticen que la mayor dedicación al estudio y a la formación, que se observa especialmente entre los jóvenes varones, se encuentre en línea con la demanda de

competencias del sector productivo, considerando, entre otras cuestiones, la creciente necesidad de desarrollo de competencias digitales y transversales.”

Asimismo, OIT presenta el objetivo urgente de establecer un marco integral de políticas de empleo joven que, sobre la base de consultas tripartitas, promueva la transición de este grupo etario a la economía formal en línea con la Recomendación de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

En 2021 los indicadores de empleo recuperaron los niveles anteriores a la pandemia de la COVID-19

II 1 LOS NUMEROS DEL EMPLEO JOVEN.

En la Argentina, así como en el resto de América Latina y el Caribe, el impacto más fuerte de la pandemia sobre los mercados laborales se registró durante el segundo trimestre de 2020.

Todos los organismos internacionales registramos que “La caída del empleo fue más pronunciada que la del producto, lo que refleja una mayor pérdida de puestos de trabajo en los segmentos de baja productividad y en las categorías ocupacionales correspondientes. El segundo trimestre de 2020 se caracterizó por una salida masiva de personas del mercado laboral y una caída del empleo sin precedentes (CEPAL/OIT 2022; CEPAL/OIT 2021a; CEPAL 2021b; Maurizio 2021a y 2021b). “

Desde el tercer trimestre de 2020 se registraron avances en la vacunación, proceso que se fue acelerando durante el 2021 y en consecuencia, comenzaron los procesos de desescalada de las cuarentenas obligatorias.

En la medida en que aquellas cedieron, hubo un retorno gradual de las personas al mercado laboral y una recuperación del empleo mayor que la recuperación de la actividad

económica, aunque desigual respecto a los sectores de actividad y la categoría ocupacional.

Tal vez algunas cifras que publica CEPAL pueden resultar muy ilustrativas para entender la dimensión del problema.

En efecto, sostiene el organismo colega que “La contracción de la ocupación en el segundo trimestre de 2020 fue de una magnitud inusitada para el mercado de trabajo argentino: la cantidad total de personas ocupadas se desplomó casi un -21 por ciento, las asalariadas no registradas en la seguridad social un -43 por ciento, las independientes casi un -30 por ciento y las asalariadas registradas en la seguridad social apenas un -4,9 por ciento. La mucha menor contracción en los casos en que priman relaciones laborales formales estuvo asociada, como en el resto de los países de la región, a importantes medidas de políticas públicas de retención de empleo y también a que la crisis afectó sobre todo a aquellos sectores en los cuales la incidencia del empleo informal es más alta (CEPAL/OIT 2021b).

En la Argentina, las políticas de sostenimiento del empleo y de ingresos permitieron sostener niveles de empleo formal y atenuar los impactos negativos sobre las remuneraciones y los ingresos de los hogares.

Concretamente se generalizó un programa que habitualmente se utiliza con empresas que atraviesan crisis transitorias. Se le dio otra denominación que la habitual “empresas en crisis” y se lo bautizó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), con el que, entre otros beneficios, el Estado se hizo cargo de hasta el 50 por ciento de los salarios en el empleo asalariado privado registrado.

Se pensó también en una solución que generara ingresos para actividades de autoempleo o de personas que estuvieran en la informalidad, en el entendimiento que habría sectores más vulnerables que por estar fuera de las situaciones de empleo formal asistidas por el ATP.

El despliegue fundamentalmente del programa conocido como Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), consistió en una transferencia monetaria para quienes tuvieran un trabajo asalariado informal o independiente.

Esto se complementó con otras medidas, como el programa Alimentar, que actualmente brinda una suma fija para comprar alimentos; y bonos extraordinarios para la población beneficiaria de los programas de protección social ya establecidos.

En 2021, el Gobierno Nacional cambió el ATP por el llamado REPRO II. Sustancialmente el REPRO es un programa para empresas con empleos formales en crisis y riesgo de producir despidos masivos.

El REPRO II fue ideado como una forma menos masiva que el ATP, pero más amplia que el REPRO o Empresas en Crisis, digamos una mitad de camino entre programas que alcanzan a dos mil o tres mil empresas anualmente y el ATP que alcanzo a decenas de miles.

La idea general fue tender a focalizar sus políticas en los sectores productivos más afectados por la crisis y con mayor orientación en la generación de empleo.

También se creó el Previaje, un programa que subsidia los gastos en gastronomía, hotelería, traslados, entre otros, con el objetivo de sostener y fomentar el empleo y promover la recuperación de la actividad turística en el país, una de las más castigadas por la pandemia.

.

La cantidad de población ocupada mostró una dinámica orientada al crecimiento en cuanto mayor fue el éxito de la vacunación y del uso del barbijo, además de que el sistema de salud logró encajar el golpe, si bien con un enorme saldo luctuoso de más de cien veinte mil argentinos muertos.

Lo que fue singular y de algún modo se mantiene es la diferencia en lo cualitativo del mercado de trabajo. Entre 2019 y 2021, las categorías ocupacionales que más crecieron fueron el cuentapropismo y el empleo asalariado registrado.

Los datos del primer trimestre de 2022 muestran lentamente que todas las categorías del empleo vuelven a recuperar sus niveles y participaciones prepandemia (vs. el primer trimestre de 2020).

Siguiendo la metodología de la OIT para estimar la informalidad laboral en las distintas categorías ocupacionales y las unidades productivas donde se inserta la población trabajadora pareciera que primero se detuvo la sangría de puestos formales, luego aumentó el empleo público, posteriormente se inició la recuperación de asalariados no registrados y de actividades cuentapropistas.

Claro está se trata de estimaciones, hay un enorme interrogante sobre cuál es el real estructura del mercado de trabajo argentino y no colabora para identificar con mayor claridad la cuestión que existen muchas metodologías diferentes y cierta confusión entre categorías estadísticas y ontológicas.

Algunas confusiones provienen de divulgadores en medios de comunicación que idean una persona diferente por categoría cuando muchas veces se trata de la misma persona que en un horario es formal, y para complementar su salario, desempeña una actividad informal, con un ejemplo, por la mañana es empleado público y luego tiene una actividad cuentapropista parcial o totalmente informal.

También es una dificultad de nuestro análisis del mercado laboral que no está claramente parametrizado el ingreso de hogares, particularmente cuando en un mismo inmueble existen varias familias como puede ocurrir en algunos barrios de los conurbanos de grandes ciudades.

La crisis originada en la pandemia tuvo una dinámica muy distinta desde el punto de vista territorial, de tal forma la recuperación es asimétrica conforme el lugar.

El mercado de trabajo del Gran Buenos Aires (GBA), por ejemplo, sufrió una caída en sus tasas laborales mayor a la del resto del país.

Según lo sostiene CEPAL, “el GBA, compuesto por la ciudad de Buenos Aires y los partidos de la provincia de Buenos Aires que la circundan, que concentra el 54 por ciento de la población y de las personas ocupadas del país, debió lidiar con medidas de prevención de mayor extensión en el tiempo y de impacto más severo, debido a la propia densidad poblacional y a las restricciones en el transporte público.

A fin de 2021, las tasas de actividad de varones y mujeres de los aglomerados del interior del país y de las mujeres del Gran Buenos Aires (GBA) se ubicaban en niveles similares al periodo previo a la pandemia. Entre los varones del GBA, en cambio, se observó todavía un retroceso (0,2p.p. entre el cuarto trimestre de 2019 y el mismo periodo de 2021). La contribución al crecimiento de la tasa de actividad muestra que el mayor movimiento de entradas y salidas de la actividad se registró en el GBA.”

Los datos sobre los que se apoya el estudio son los de la encuesta permanente de hogares a los que conviene cruzar con otras fuentes, por ejemplo, la marcha de empleo registrado, los otorgamientos de planes sociales, pensiones no contributivas, jubilaciones y pensiones contributivas que se demoran en el acceso a la misma permaniendo en actividad, los mensajes que envían los gobernadores a sus legislaturas en el momento de solicitar la aprobación de presupuestos, en términos de planta permanente, transitoria y el número de contratados; el aumento o disminución de monotributistas, etc.

Los cambios en la composición del empleo por categorías ocupacionales fueron marcados, en especial para las mujeres

Dada la heterogeneidad de la recuperación, “la mejora del empleo tras el peor momento de la pandemia modificó la composición de la población ocupada por categoría ocupacional, el saldo entre 2019 y 2021 es que aumentó la participación del empleo asalariado registrado privado, asalariado público y por cuenta propia, y se redujo la

participación de empleadores, servicio doméstico y personas asalariadas privadas no registradas” argumenta nuestro colega CEPAL.

Efectivamente, en la recuperación se ve la consolidación de una tendencia que viene produciéndose hace diez años: la caída de la tasa de asalarización (sobre todo si se compara el aumento de la población con el número prácticamente fijo en la creación de empleos) y el aumento de las inserciones por cuenta propia.

Esto es lo que hace decir a CEPAL y a OIT que “el cuentapropismo fue la primera respuesta de los hogares a la flexibilización de las restricciones a la movilidad en la segunda mitad de 2020. Los 800 000 puestos que se habían destruido en el segundo trimestre de 2020 se recuperaron en el trimestre siguiente. Aunque luego el empleo asalariado creció en todos los trimestres en cantidad y participación, el cuentapropismo siguió en valores elevados en términos históricos.”

A este piso de análisis tiene que sumarse el número creciente de cantidad de trabajadores que registran una ayuda estatal para el sostenimiento de su empleo, medido en una parte del salario que es pagado vía distintos programas del Gobierno Nacional, e incluso de algunos provinciales.

Por otro lado, hay que agregar que el número de asalariados es en parte mantenido en vista de las prohibiciones de despido, y duplicaciones de indemnizaciones que se desplegaron, además de que los acuerdos conciliatorios que incluyeran esos conceptos no eran posibles de homologar por las autoridades administrativas o pre-judiciales.

Si miramos entonces cómo se despliega la heterogénea recuperación de los ritmos salariales y ocupaciones por género encontramos una tendencia regional: varones siguieron en general el curso de recuperar primero hacia fines de 2020 en algún grado el empleo por cuenta propia, y a partir de 2021 el impulso fue hacia asalariados registrados privados, que fue acompañada por la de los asalariados públicos y el cuentapropismo.

Al igual que en otros países de América Latina y el Caribe, se advierte un impacto desigual según la situación de registro de la relación asalariada entre los varones: aumentó el empleo asalariado público, y se habría reducido el empleo asalariado no registrado.

Sobre esta situación puede operar la circunstancia de que la pandemia impuso gran penetración de trámites virtuales, bancarización, y flujo de fondos a través de cuentas bancarias; y se aumentó fuertemente el pago de planes sociales a través del circuito provisto por el monotributo social.

Siempre hay una razonable duda además de si la cantidad de monotributistas creciente a lo largo de los años encubre o no una serie de relaciones que técnicamente deberían ser laborales.

En el caso de las mujeres, los cambios en la composición del empleo fueron y serían hoy más marcados y extendidos en el tiempo: esta dinámica sugiere “un desplazamiento desde inserciones en servicio doméstico a otras ocupaciones asalariadas no registradas y al cuentapropismo” sostiene CEPAL.

Desde fines de 2021 al presente se observa un incremento de las modalidades correspondientes al trabajo asalariado registrado público y al trabajo por cuenta propia, destruyéndose fuertemente las instancias ligadas al llamado servicio doméstico.

El incremento de los puestos asalariados entre las mujeres se debió a un aumento significativo de las relaciones registradas privadas y de las públicas, con un mayor crecimiento de lo público que entre los varones. Además, se destaca la fuerte destrucción de puestos en la categoría servicio doméstico (registrado y no registrado) y el incremento de puestos asalariados no registrados privados.

En términos de sectores beneficiados es lógico pensar que los datos sugieren una fuerte acción del Estado en todos los niveles, ya que crecieron los empleos públicos, y el

monotributo social. También pareciera que se produce un aumento de personas que, a falta de crecimiento de empleos registrados, se refugiaron en el monotributo, es decir, en actividades que tienen la característica apuntada a que no está claro si son realmente independientes.

Particularmente, puede observarse que todos los puestos de trabajo de la industria de la hospitalidad, hoteles, gastronomía, turismo en general, no han recuperado el nivel, y mueve a duda de si por efecto de la pandemia esa verdadera industria sin chimeneas, pese al esfuerzo estatal, (fundamentalmente el programa pre-viaje) no ha cambiado en sus formatos de una manera un poco más definitiva de lo que podemos vislumbrar hoy.

II 2 Inserción laboral e informalidad en jóvenes.

Hemos basado el objeto actual de la cooperación la necesidad de avanzar en estudios que nos permitan formular sistemas integrales de protección que tengan como base un piso de bienestar social con garantías para el acceso universal al trabajo y la seguridad económica a lo largo del ciclo vital.

Ello resulta vital para la reducción de la pobreza y la desigualdad extrema, tanto como bien encaminada podría facilitar la transformación productiva y la mejora de la productividad del sistema socioeconómico en su conjunto.

En este sentido es conveniente analizar las dificultades históricas que enfrentan las personas jóvenes para completar su trayectoria educativa y lograr una inserción laboral de calidad.

Queda claro que esas dificultades posicionan a este grupo etario como uno de los más vulnerables.

La población joven participa en menor medida del mercado de trabajo que las personas adultas, alcanzan menores tasas de empleo y tasas de desempleo de mayor magnitud.

Como lo sostiene con acierto CEPAL, “Una mirada de largo plazo muestra que la participación y el empleo de jóvenes y personas adultas era semejante hasta los años setenta y que en las últimas cuatro décadas se produjo un retiro creciente de jóvenes del mercado de trabajo y el consiguiente incremento de las brechas entre ambos grupos. El desempleo en todo el periodo fue mayor entre la población joven: hasta el 2000 en valores promedio que duplicaban a los de la población adulta y desde ese momento en valores promedio que son el triple.”

La evidencia previa ha indicado que las personas jóvenes enfrentan serias dificultades para conseguir y sostener un trabajo decente.

En este trayecto hay que buscar una serie de respuestas mirando la perspectiva vital.

Una niña o un niño deberían asistir a más de una década de socializaciones dentro del sistema educativo e ir aprendiendo en esa parte del camino cuáles son los acontecimientos que le esperan, que derechos le asisten, que perspectivas tiene para diseñar un plan de vida, y en el aspecto más básico de lo que los siguientes términos significan, debería poder contar con un aprendizaje que junto al que familiarmente tenga, lo convierta en un miembro pleno, responsable y productivo de la sociedad.

Para ser pleno, responsable, y productivo, idealmente en el itinerario escolar debería aprender qué es el sistema productivo, cómo puede insertarse en él, que alternativas tendrá cuando alcance la edad legal para trabajar, o comerciar, o generar los ingresos suficientes para su plan de vida.

Mencionamos “idealmente” no de manera casual, sino apuntando a que existen inconvenientes prácticos muy relevantes. ¿Hasta dónde puede un niño o una niña aprender qué le deparará el mercado de trabajo? ¿Cuándo puede comenzar a entender y procesar esa información que será vital para su vida pos-escolar?

Posiblemente, el siglo XXI además ofrece alternativas para ese aprendizaje que no provienen de un sistema educativo formal, y ello hasta logra poner en crisis a dicho sistema.

Allí hay otro gran interrogante que pesa sobre nuestras sociedades. Niños hacia los 12 años comienzan marcadamente con deserción escolar. En algunos distritos, de forma dramática, pese a los denodados esfuerzos estatales para impedirlo.

Pareciera entonces que no solo tenemos desafíos en el momento escolar de la vida, sino también en cómo gestionamos el nexo entre el mundo educativo y el mercado de trabajo.

Existe evidencia producida al amparo de distintas cooperaciones entre Bancos Multilaterales y el Estado Nacional, de que existiría una fuerte conexión entre deserción escolar, en su consecuencia, bajas calificaciones, demora en el ingreso al mercado de trabajo, intermitencia en las incursiones en él, y una tendencia a comenzar carreras laborales o de autoempleo en condiciones de informalidad, que tienden a perpetuarse.

Por otro lado pero en el mismo sentido, en el rubro trabajo infantil, ilegal, y en las distintas caracterizaciones de actividades domésticas intensas o bien colaboración en el sostenimiento del grupo familiar propio y el ampliado, particularmente en la adolescencia, encontramos datos (fundamentalmente en la Encuesta de Actividades de Niños y Adolescentes, EANNA) que nos permiten suponer que cuanto más vulnerable haya sido la infancia de una persona y haya sido sometida a la sustracción del mundo escolar para dedicarlo a prohibidas actividades laborales o bien a los otros fenómenos que mencionamos, mayor tendencia habría a perpetuar el círculo.

Es decir, niños quitados del proceso de afiliación a la sociedad que integran vía su exclusión de la escolaridad y su inclusión en formas temerarias al mercado de trabajo, cuando llegan a la etapa de convertirse en padres, sus carreras laborales precarias, informales, a menudo de supervivencia, incluyen no poder sostener a sus propios hijos dentro del sistema escolar, y en los casos más desgraciados, a llevarlos a actividades que sufrieron en su infancia.

Sin llegar a esos extremos, y situándonos en una perspectiva más mayoritaria, lamentablemente, hay “aspectos vinculados con el ingreso temprano en el mercado de trabajo, la deserción escolar, las inserciones laborales precarias, la inestabilidad laboral y las tareas de cuidado constituyen un conjunto de barreras para que estos grupos accedan a una trayectoria virtuosa de trabajo decente (Bertranou y Casanova 2015; Bertranou, Jiménez y Jiménez 2018).

Dentro de este grupo etéreo, las mujeres suelen enfrentar mayores barreras de acceso a un empleo de calidad.

Ahora bien, las condiciones socioeconómicas desfavorables que ha dejado la reciente crisis sanitaria provocada por la COVID-19 hacen suponer que el punto de partida para las personas jóvenes que ingresan en el mercado de trabajo, ahora o en el futuro, sea más adverso de lo que solía ser (Veza 2021).

Existe evidencia que indica que la incorporación al mercado de trabajo durante una recesión puede tener un impacto sobre los resultados de la población juvenil en dicho mercado durante un decenio o más (OIT 2020).

Esto no solo implica barreras de empleabilidad en el corto y mediano plazo (CEPAL/OIT 2020), sino también, y a raíz de ello, mayores probabilidades de ocupar puestos de trabajo precarios o sin correspondencia con la propia formación académica (OIT 2020).

Sobre este aspecto, pensamos que una red que conecte la protección social, la educación para el trabajo, y el logro de que al menos las personas más vulnerables puedan tener la instrucción suficiente para alcanzar programas de formación laboral que les genere una mayor empleabilidad, podría ser una forma de alcanzar soluciones sobre este segmento etáreo.

Cabe señalar que, aunque no es muy conocido en el gran público, el desencaje entre las necesidades del mercado de trabajo y las formaciones que pueden adquirir las personas está creciendo.

Pero no solo está creciendo por inadecuación de las ofertas formativas, sino porque además hay una doble exclusión conformada porque aquellas están en forma creciente diseñadas para personas que han culminado su educación secundaria.

En este contexto, impulsar y conseguir una trayectoria hacia la formalización y el trabajo decente de las personas jóvenes, considerando los impactos económicos, laborales y educativos que generó la crisis sanitaria, se convierte en un desafío para el diseño de políticas públicas, en especial, aquellas que están dirigidas específicamente a este grupo.

CEPAL y OIT ponen el foco en el concepto de “jóvenes igual a las personas de 18 a 24 años”.

El límite inferior para este grupo etario responde, entre otras razones, a que los programas de empleo dirigidos a jóvenes pese a que podría ser de 16 en argentina con autorización paterna, en general es 18.

Sin embargo, hay que decir que la información INDEC, dirigida al largo plazo y la esquematización social en categorías estadísticas suelen presentar otro concepto.

Se habla de segmentos de 15 a 17 años o para la población total de 15 a 64 años.

En definitiva, si adoptamos el concepto de jóvenes, con el piso entre los 16 y 18 años, según sea con autorización paterna, o no, y el techo en los 24 años, nos encontraremos con un concepto de jóvenes bastante extendido regionalmente.

A menudo el techo, aunque la persona no deja de ser joven a los 24 años, tiene que ver con categorías educacionales y formativas laborales. A menudo se dice que si una persona ingresó a opciones universitarias, posiblemente un gran grupo egresa alrededor de esa edad.

Si la persona optó o pudo alcanzar por su situación social, una formación técnico profesional del nivel terciario, sus aptitudes deberían estar completas alrededor de esa edad.

Y si las formaciones no alcanzan ese nivel pero tienen en cuenta distintas capacitaciones habilitantes para el autoempleo, o el trabajo en relación de dependencia, se supone que alrededor de esa edad, desde su salida del secundario podría haber completado un ciclo ideal de adquisición de habilidades blandas, formaciones en oficios, y prácticas en entornos reales de producción, tales que, combinados con otras opciones ligadas al autoempleo, alrededor de esa edad tendría distintas credenciales formativas.

Sin embargo, las dimensiones se complejizan. No todas las personas ingresan al mismo tiempo a las distintas opciones enumeradas, ni tampoco egresan de ellas, máxime en el contexto señalado más arriba de cómo juegan las deserciones, las parentalidades, las obligaciones familiares extendidas relativas al cuidado, etc.

Vale decir, entonces que estamos frente a una categoría, que habitualmente se usa porque el Estado mirado en términos generales, y con las salvedades previas, debería tender a uniformar en esos límites etéreos la ayuda sobre todo para saber si está apoyando de manera válida, universal, y atinente al grupo etéreo.

Cómo veremos más adelante, pareciera que existe un frondoso espacio de mejora para esta población y que tal vez, esa mejora podría provenir de una mirada más comprensiva

de cómo es el sistema productivo, cómo son las redes de protección social, y como se conjugan ambas con un sistema más justo y eficaz apoyado sobre la tendencia a incluir personas en el mercado de trabajo, según su plan de vida.

II. 3. La Inserción de jóvenes en el mercado de trabajo

Conforme lo viene estudiando CEPAL “los niveles de participación de las personas jóvenes continúan descendiendo, con disparidades según género”.

Otra afirmación del mismo organismo apunta a que “Las brechas en términos de participación económica entre jóvenes y personas adultas se han ensanchado desde hace más de una década debido, casi exclusivamente, a un descenso en la participación de los primeros. Este descenso en la actividad es más marcado entre los varones jóvenes, por lo que la brecha con sus pares mujeres se redujo en el último decenio, desde valores cercanos a 22 p.p. en 2011 a 17 p.p. en 2021.”

En ese andarivel, las brechas entre personas jóvenes y adultas en el acceso a la ocupación son marcadas y con tendencia a incrementarse en el largo plazo.

Dentro de este contexto de brechas notables en el acceso al empleo entre jóvenes y personas adultas, la crisis económica provocada por la COVID-19 según CEPAL, afectó en mayor medida a las personas jóvenes.

De tal modo, cuando comenzaron las medidas de desescalada de los confinamientos, siendo al mismo tiempo que se dieron normas e instituciones del mercado laboral tendientes a reprimir la salida de empleos (lo que produjo rigidez a la entrada) se observan entonces como en el resto de la sociedad, aumentos de ingresos por el lado respecto del piso histórico que artificialmente produjo la generalización de los confinamientos.

Vale decir, no parece que ningún país haya evitado los confinamientos, pero estos lógicamente son una herramienta artificial, forzada, mirándolas obviamente desde el contexto de la normalidad laboral.

Así, siguiendo a los números del informe cepalino, “entre el primer y segundo trimestre de 2020, la caída en la tasa de empleo juvenil (en 13,5 p.p.) superó ampliamente a la observada entre la población adulta (9,4 p.p.).”

Posteriormente, a la salida de los confinamientos, los números vuelven al punto cero anterior, si bien existen interpretaciones más optimistas que ven una leve mejoría respecto de fines de 2019.

Esa supuesta mejoría, no obstante, es conjetural, por supuesto hay datos que la apoyan, pero también tiene que ver con el recorte que se haga, es decir, donde se detiene el análisis. Si comparamos meses donde el repunte es lógico debido al regreso a la actividad, contra los peores pisos, siempre observaremos algo parecido a una mejora.

No obstante, el hecho de que sea leve aun tomando esas bandas estadísticas, si se toma el monto de personas que se han sumado a la población argentina, nos da un empate entre el comienzo del gobierno nacional y la situación actual.

Esto no desmerece al Gobierno, al contrario, lo que muestra es que hizo los esfuerzos correctos para salir de una situación que no generó, pero también indica que puede hacer más, cambiando un poco la mirada, puesto que es obvio que el mercado de trabajo por sí solo no ha producido una gran mejora.

En particular nos interesa la mirada sobre las brechas por género entre la población joven, dado que se observa que las mujeres sufrieron una caída más fuerte en su nivel de empleo en 2020, e iniciaron la recuperación de forma más lenta que los varones.

En cuanto a que explicación posible hay sobre esto, es probable que la escasez de servicios de cuidado y el aumento del trabajo del cuidado no remunerado durante la pandemia explique en gran medida el comportamiento desigual entre las mujeres y los varones jóvenes.

Resulta lógico pensar que las mujeres jóvenes con menores o personas adultas mayores a cargo regresaron al empleo en menor magnitud que aquellas sin estas responsabilidades de cuidado.

Es así en la normalidad, mucho más en la emergencia sin precedentes.

Si observamos los números del INDEC, pareciera que, a partir del segundo trimestre de 2021, el incremento en la ocupación de los varones se truncó e inició un retroceso, mientras las mujeres jóvenes parecieron retomar la tendencia de crecimiento que venían experimentando antes de la crisis.

El análisis a nivel sectorial aporta algunos elementos para explicar estas tendencias, en la medida en que comprendamos que la población joven de entre 18 a 24 años a menudo está en ese período en su primer empleo o bien los primeros.

No es menor la referencia. No todos los empleadores son dadores de primer empleo.

El sector comercio (cuyo empleo se situó en el cuarto trimestre de 2021 un 23 por ciento por encima del mismo trimestre de 2019) es uno que concentra habitualmente a la mayor proporción de jóvenes.

Este incremento de la actividad del comercio, severamente dañada por la pandemia, contribuyó, junto con la administración pública, a la recuperación del empleo entre las mujeres jóvenes.

Por el contrario, y tal como lo sostiene CEPAL “ el empleo joven en el sector del trabajo doméstico en el caso de las mujeres y la construcción en el caso de los varones no logró

recuperar los niveles previos a la pandemia, y se situó un 28 por ciento y un 29 por ciento, respectivamente, por debajo del cuarto trimestre de 2019. Llamativamente, el empleo en el sector de la construcción ya recuperó niveles prepandemia entre la población adulta, dando lugar a una brecha en la recuperación del empleo con respecto a sus pares jóvenes que también se observa en la industria.”

En este contexto, surge el interrogante acerca de los motivos por los cuales estos sectores no han incorporado a los jóvenes en la recuperación del empleo. Esto podría suponer que hay una retracción social, un deterioro de la capacidad de contratación en el campo del cuidado, por lo cual, no hay ingreso de nuevos trabajadores al sector, sino el mantenimiento de relaciones laborales con personas de conocida experiencia, y a la vez que hay más jóvenes en el sector de Potenciar Trabajo, alrededor de 40 % de los incluidos en dicho programa tienen menos de 24 años, es decir, que de inicio su carrera se ubica en la contención social sin una experiencia laboral o prelaboral vía el Ministerio de Trabajo u otras agencias presentes en la intermediación laboral.

En ese sentido puede verse la disminución de fondos del Programa de Empleo Joven del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el cual finalizó la asistencia del Banco Mundial, y por efecto de la pandemia y otras situaciones ligadas a la economía, no ha habido fondos frescos para nutrir esa interesante experiencia que lograba acompañar a los jóvenes hacia el trabajo con el mismo dinamismo que lo venían haciendo antes de la pandemia.

En los últimos diez años, la tasa de desempleo de la población joven ha sido en promedio tres veces superior a la de la adulta; una brecha que da cuenta de la magnitud de la diferencia en las oportunidades de empleo entre ambos grupos.

También es significativa, aunque de menor magnitud, la diferencia entre varones y mujeres jóvenes, si bien esta brecha en el desempleo joven se redujo en los cuatro años previos a la pandemia, debido a que por un lado, hubo un sostenimiento de la política de estado iniciada en el año 2007 como Programa de Jóvenes con Más y Mejor Trabajo,

como veníamos apuntando, y por otro, las mujeres jóvenes recibieron distintos impulsos que les permitieron insertarse más que los varones.

Resulta evidente que, en este sentido, “Ciertos rasgos individuales, así como del grupo familiar al que pertenecen, afectan las oportunidades a las que pueden acceder las personas jóvenes y las hacen más vulnerables al desempleo. De hecho, entre jóvenes de 18 a 24 años, ciertas características –como el ser mujer, el tener un nivel educativo bajo, el pertenecer a estratos de ingresos bajos o formar parte de hogares con mayor cantidad de miembros o con una estructura monoparental o extendida– aumentan la probabilidad de estar en una situación de desempleo.” (CEPAL)

La tasa de desocupación de la población juvenil experimentó un aumento de 7,4 p.p. entre el primer y el segundo trimestre de 2020, mientras que el incremento observado en el caso de la población adulta fue de 2,8 p.p. La falta de oportunidades de empleo, especialmente en contextos de crisis, es fuente de desaliento y frustración, en particular en el caso de las y los jóvenes (OIT 2022).

Por este motivo, pareciera no ser sorprendente, aunque sí llamativo que el aumento en la tasa de desempleo juvenil fuese acompañado de una salida de la fuerza de trabajo de mayor magnitud que la observada entre las personas adultas.

El incremento en la tasa de desempleo juvenil, por tanto, hubiera sido mayor de no estar acompañado por esta caída en la tasa de participación laboral.

En este contexto, CEPAL identifica que las características de la población juvenil desocupada cambiaron a raíz de la pandemia y actualmente difieren levemente de las observadas en este grupo dos años antes: presentan mayores niveles educativos (se incrementó en 7 p.p. el porcentaje de personas jóvenes desocupadas con nivel de secundario completo y más), menor experiencia laboral (14 p.p. más de personas jóvenes desocupadas sin experiencia) y una mayor duración de la búsqueda de empleo (en 2021, el 40 por ciento de las personas jóvenes desocupadas llevaban buscando empleo durante

más de un año, 5 p.p. y 16,8 p.p. más de lo que se observaba en 2019 y 2018, respectivamente).

Al momento de evaluar la situación de las y los jóvenes en el mercado de trabajo, resulta clave tener en cuenta su vínculo con el sistema educativo.

Coincidimos con nuestros organismos colegas en que existe una evidencia sobre que las interrupciones de la educación, la formación y el aprendizaje en el trabajo limitan las posibilidades de que las personas jóvenes ingresen a un puesto de trabajo decente, conduciéndolas a periodos de intermitencia laboral e inactividad (Veza y Bertranou 2011; Bertranou y Casanova 2015; Bertranou, Jiménez y Jiménez 2018).

Estas evidencias las registra también el Banco Mundial, sobre todo en el análisis de los programas Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, luego denominado de Empleo Joven.

Este puede ser el caso de las y los jóvenes de 18 a 24 años que no estudian ni trabajan, que representan, a casi un millón de personas.

La expresión «no estudian ni trabajan» alude a la categoría de jóvenes que no están realizando ningún estudio ni poseen un empleo, pues esta es la denominación que tradicionalmente se ha utilizado.

No obstante, es importante destacar que dentro de esta categoría existe un número importante de jóvenes que realizan trabajos dentro del hogar no remunerados, especialmente en el caso de las mujeres.

Distintos expertos han señalado que “El grupo de jóvenes que no estudia ni trabaja en forma remunerada (y no busca una ocupación) engloba a colectivos muy heterogéneos: personas con bajo nivel de educación, con discapacidad o enfermedad, personas que por diferentes razones no estudian ni trabajan en forma remunerada o presentan dificultades para encontrar empleo y, mayoritariamente, mujeres que dedican su tiempo al trabajo doméstico no remunerado, en particular, a tareas de cuidado. También es

necesario considerar que una gran proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan para el mercado realizan tareas domésticas no remuneradas y producen bienes y servicios no comerciales que son esenciales para el consumo y el bienestar de los hogares (Bertranou, Jiménez y Jiménez 2018).”

Sobre este punto hay una cantidad de datos de enorme riqueza en la EANNA de 2017, realizada en forma previa a la IV Cumbre contra el Trabajo Infantil, el trabajo esclavo y el empleo joven, por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Todas las evidencias que existen en la mencionada encuesta EANNA, más los registros y estudios derivados de la praxis en el Programa Jóvenes/Empleo Joven entre 2007 y la fecha apuntan a que las personas jóvenes que no estudian ni trabajan concentran en mayor proporción a mujeres y, dentro de este grupo, a quienes potencialmente realizan tareas de cuidado.

Si bien la falta de estudio y de trabajo obedece a procesos causales diferentes y complejos, la mayor concentración de mujeres dentro del grupo de jóvenes que no estudia ni trabaja parece estar asociada por un lado a la desigual distribución de las tareas domésticas y de cuidado; también a que no existen en el mercado de Trabajo mirado por actividad una actividad que concentre mayoritariamente mujeres jóvenes, quizá ligando dicha realidad a estereotipos que solo el sector público ha sabido vulnerar.

Nos referimos a que en el Estado Nacional es frecuente que puestos de trabajo que en el sector privado tienen mayor incidencia de varones, en el sector público incluso tradicionalmente no ha sido así, y mucho más desde que las decididas políticas afirmativas dirigidas a las mujeres.

Asimismo, y por estructura, el empleo público ofrece menor intermitencia, y mayor estabilidad, por su diseño institucional, de modo que los ajustes en el mercado de trabajo en esta crisis han diferido significativamente de los operados en crisis previas.

En particular,” la drástica contracción del empleo durante el segundo trimestre de 2020 generó tránsitos hacia la desocupación, pero mayoritariamente se registraron fuertes salidas de la fuerza de trabajo (Maurizio 2021a), e inmediatamente después se registraron fuertes retornos.

El interés que plantea esta cita, entonces, es conocer si, más allá de lo sucedido durante el pico de la pandemia, esta artificial salida masiva del mercado por efecto de la crisis sanitaria hubo cambios en la dinámica laboral actual respecto a la que existía antes de la crisis.

Por ese andarivel, se llega entonces a algunas afirmaciones que surgen del estudio de CEPAL, en punto a que “Las matrices de transición, que muestran los flujos laborales antes de la irrupción de la pandemia, durante la crisis y en el periodo más reciente, reflejan que las y los jóvenes permanecían en el empleo en mayor medida antes de la pandemia (un 28,6 por ciento en 2019 vs. un 27,4 por ciento en 2021), y sobre todo presentaban niveles de permanencia en la inactividad más bajos (un 35,4 por ciento en 2019 vs. un 40 por ciento en 2021).”

Nuestro organismo colega compara este comportamiento con el de las personas adultas y encuentra que “fue diferente al de las personas adultas, que vieron aumentada ligeramente su permanencia en el empleo (un 55,4 por ciento en 2019 vs. un 56,6 por ciento en 2021) y mantuvieron estable su permanencia en la inactividad. Más allá de estas dinámicas, si se analizan los niveles de permanencia y de los tránsitos tanto en personas adultas como en jóvenes, se observa que estos últimos se caracterizan por una menor permanencia en el empleo y frecuentes salidas al desempleo y la inactividad, y, a la vez, una importante entrada a la ocupación desde esas situaciones. Estos datos reflejan la mayor rotación e inestabilidad de las y los jóvenes en el mercado de trabajo, que es una de las características estructurales de su inserción (Bertranou, Jiménez y Jiménez 2018)”.

Además, las mujeres de 18 a 24 años que conviven con menores de 14 años y/o con mayores de 65 años triplican las chances de estar entre las que no estudian ni trabajan en relación con las mujeres que no conviven con esos grupos poblacionales (OIT 2022b).

En este sentido el análisis de las tasas de entrada y salida de la ocupación desde el cuarto trimestre de 2018 que realiza CEPAL muestra que las personas jóvenes presentan una mayor movilidad que las adultas, con tasas de entrada en la ocupación que usualmente pueden llegar a alcanzar el doble de las registradas para la población adulta.

Pero durante 2019, se observan niveles de entrada mucho más altos para los varones jóvenes que para las mujeres; y luego del hundimiento del segundo trimestre de 2020, también los varones recuperaron primero sus niveles de empleo, nuevamente con tasas de entrada muy elevadas.

El regreso de los ingresos de mujeres al empleo recién se produce a partir del segundo trimestre de 2021, donde fueron las mujeres las que tuvieron ingresos a la ocupación más altos, lo que, junto con salidas más bajas, explica sus altos niveles de empleo históricos.

Esto puede deberse como apuntamos a que, en rigor, si lo que aumentó fue el empleo público de mujeres, por diseño, es un empleo con menor rotación y mayor estabilidad.

Además de ello, en línea con el aumento de la tasa de desempleo de los varones jóvenes durante los últimos trimestres de 2021, se verifica también un aumento en la tasa de salida de la ocupación para este grupo, aspecto que no sucede ni para el caso de las mujeres jóvenes ni para las personas adultas.

Si observamos al nexo entre el mundo educativo y mundo del trabajo entre los jóvenes.

Se puede observar un mayor apego a solo trabajar entre varones jóvenes, mientras que las mujeres tienen algunos números mayores entre la categoría “solo estudio”. Esto sería

coherente con las posibilidades de estudio remoto ampliadas pos-pandemia, y su avocación a tareas de cuidado.

Finalmente, dos grupos son de especial interés: los que no estudian, no trabajan ni buscan empleo y los que solo buscan empleo.

Como se ha señalado, sus niveles son un problema estructural y al observar su dinámica se advierten también los condicionantes estructurales de género y las mayores barreras de las mujeres para acceder al empleo.

Las mujeres jóvenes según CEPAL “no solo tienen una incidencia más alta de estas condiciones, sino que en la situación de no estudiar, no trabajar ni buscar empleo tienen una permanencia mayor que los varones; una permanencia que además aumentó entre 2019 y 2021 (del 8,8 por ciento al 11,3 por ciento)”.

Por otro lado, y es una alerta que el informe cepalino levanta que hacemos propia, “En el caso de la situación de dedicación exclusiva a la búsqueda de empleo, si bien su incidencia y permanencia son menores entre las mujeres que entre los varones, la salida desde esta condición en el caso de ellas se suele dar principalmente hacia una situación de no estudiar, no trabajar ni buscar empleo (el 2,6 por ciento en 2019 y el 2,2 por ciento en 2021), mientras que en el caso de los varones dedicados exclusivamente a la búsqueda de trabajo se observa una salida mayoritaria hacia el empleo (el 3,8 por ciento en 2019 y el 3,1 por ciento en 2021).”

Verdaderamente resulta muy alarmante que las mujeres jóvenes pasen de una situación de actividad a una de inactividad. Principalmente porque el sector público puede ayudar pero no infinitamente, y además porque el diseño institucional del Estado no permite incorporar personas muy vulnerables, que hayan desertado de la escuela primaria o que no hayan finalizado la escuela secundaria.

Quizá habría que estudiar qué reformas pueden realizarse en ese sentido.

Lo otro que podría estar ocurriendo en forma concomitante es que si bien tradicionalmente ha sido así, el retorno masivo a los empleos posterior a la desescalada de los confinamientos regionales, se dio en los jóvenes a través de empleos y actividades total o parcialmente informales.

No obstante, parece surgir de la evidencia que analizan OIT y CEPAL que “la incidencia de la informalidad no afecta a todas las personas jóvenes por igual. La probabilidad de ocupar un puesto de trabajo informal es mayor entre las mujeres jóvenes, entre las y los jóvenes que tienen un nivel educativo bajo o medio, asisten a un establecimiento educativo, residen en hogares monoparentales o extendidos, pertenecen a estratos bajos o medios de ingresos y entre las personas que se encuentran ocupadas en determinados sectores de actividad como la construcción, el comercio y restaurantes y hoteles”

Las diferencias observadas en la tasa de informalidad por grupo etario y género revelan un impacto desigual de la crisis.

La fuerte caída de la ocupación en el segundo trimestre de 2020, que afectó principalmente a las mujeres jóvenes, estuvo protagonizada en mayor medida por la pérdida de empleo entre las trabajadoras jóvenes informales. Esto puede explicarse por el cierre de comercios y la restricción al servicio doméstico.

Este mayor impacto de la pandemia sobre el trabajo informal “se tradujo en una recuperación del empleo joven, que, de manera notable y de forma mucho más marcada que entre la población adulta, se da de la mano de puestos de trabajo informales, como lo refleja el incremento de la tasa de empleo informal. Si bien esto ocurre con una evolución diferente para varones y mujeres jóvenes, las tasas de informalidad para ambos grupos confluyeron cercanas al 67 por ciento en el cuarto trimestre de 2021, casi 30 p.p. por encima de las tasas de informalidad observadas en la población adulta” sostiene CEPAL.

Caminando sobre este sendero del estudio, llegamos a la cuestión de la mayor intermitencia, es decir las entradas y salidas de la fuerza de trabajo. Si bien se observa que en los dos tipos de inserciones “los niveles de rotación de las personas jóvenes son mucho mayores de los que tienen las personas adultas, las diferencias entre ambas poblaciones son especialmente notables en la informalidad. De hecho, las personas jóvenes presentan tasas de entrada en el empleo informal que rondan el 50 por ciento, y pueden llegar a doblar las tasas observadas entre la población adulta”.

El trabajo por cuenta propia aumenta notablemente entre las y los jóvenes, afectando a la calidad del empleo y exacerbando las brechas de ingresos

La mejora del empleo juvenil tras el peor momento de la pandemia llevó a cambios notables en su composición, de acuerdo con lo que surge de los distintos registros analizados por CEPAL, “El crecimiento del empleo juvenil entre el cuarto trimestre de 2019 y el mismo trimestre de 2021 ha estado determinado prácticamente de modo exclusivo por el trabajo por cuenta propia, cuyo incremento con respecto al empleo joven total fue del 4,5 por ciento 23. Se trata de la única categoría que aportó positivamente y de manera notable al crecimiento del empleo juvenil en los últimos dos años, mientras que las distintas formas de empleo asalariado registraron contribuciones negativas, que fueron especialmente notables en el caso del empleo asalariado informal y del servicio doméstico (el -1,7 por ciento y el -1,9 por ciento, respectivamente)”.

Esta tendencia observada al analizar los últimos dos años en su conjunto refleja el efecto neto de dos comportamientos distintos del empleo juvenil en ese periodo.

Esa afirmación cepalina lleva a la otra “La disminución del empleo juvenil en 2019 y en 2020 fue traccionada por la caída del empleo asalariado tanto formal como informal, así como del trabajo doméstico. Si bien en el año 2019 el trabajo por cuenta propia se mantuvo estable, en el año 2020 la caída del empleo juvenil hubiera sido de mayor magnitud sin el papel contracíclico que desempeñó el trabajo por cuenta propia para este grupo.

Por el contrario, el crecimiento interanual del empleo juvenil del 7,8 por ciento en 2021 estuvo acompañado de un crecimiento del empleo asalariado, especialmente del asalariado informal, y, en menor medida, del empleo asalariado formal y del trabajo doméstico. De hecho, la caída del trabajo por cuenta propia dio lugar a una contribución negativa del -4,2 por ciento de esta categoría al total del crecimiento del empleo juvenil. Al igual que sucedía con el resultado que mostraba una mayor incorporación de personas jóvenes al empleo informal en el último trimestre de 2021, el papel del trabajo por cuenta propia también exigirá atención en los próximos trimestres para establecer conclusiones sobre la dinámica de estos cambios en la composición del empleo”.

Lo importante es señalar que este fenómeno no se da entre personas adultas.

En correspondencia con sus mayores déficits en la calidad en el empleo, los jóvenes se caracterizan por recibir ingresos más bajos que las personas adultas. Además, la brecha que existe en los ingresos de varones y mujeres adultos se replica entre la población joven con una mayor intensidad.

Conforme a ello, la investigación a la que venimos aludiendo muestra que se ha exacerbado la brecha de ingresos entre la población ocupada joven y adulta, pasando del 44,6 por ciento en 2019 al 47,5 por ciento en 2021.

Dos razones principales explicarían esa tendencia. El auto-empleo de jóvenes, como es casi obvio, puede ser en sus primeras etapas de bajo ingreso. En segundo lugar, según CEPAL se incrementaron las brechas de ingresos entre personas jóvenes y adultas en las inserciones asalariadas formales y en el trabajo por cuenta propia –en 1,9 p.p. y 2.2 p.p., respectivamente, entre 2019 y 2021.

III. Reflexiones finales

Tal como OISS ha venido sosteniendo, y hemos acordado para esta etapa de la Cooperación, el gasto enfocado a mitigar la crisis de la COVID-19 ha permitido contrarrestar el incremento aún mayor de la pobreza y pobreza extrema, pero es de toda evidencia que los hogares con menores que dependen de los ingresos de los trabajadores en el segmento informal de la economía vieron como aumentó su vulnerabilidad y la exposición a los riesgos asociados al trabajo infantil.

En el actual contexto de recuperación de una crisis sin precedentes, nuestra propuesta pasa por estudios que nos permitan adaptar y ampliar la protección social y combinar en una misma red, elementos educativos, del trabajo, y de la seguridad social incluyendo la protección social en su concepto.

Por el mismo carril, esta sugerencia incluye poner nuestros primeros esfuerzos en encarar los primeros estudios atados a los futuros desafíos a los que se enfrenta la protección social entre ellos la necesidad de avanzar hacia pisos de protección social que garanticen prestaciones mínimas para todas las personas, ampliar las políticas para la población infantil y la de los adultos de más de 65 años, expandir y unificar la ayuda contra el desempleo, y garantizar la sostenibilidad de financiamiento, especialmente frente a elevados niveles de deuda y procesos inflacionarios.

Ahora bien, creemos que hay una extraordinaria oportunidad en iniciar diseños en nivel maqueta de cómo podría funcionar una red semejante a la que proponemos utilizando toda la información que existe sobre la población joven que ha sido tradicionalmente uno de los grupos que enfrenta en mayor medida los desafíos que tiene el mercado de trabajo en la Argentina.

Nos referimos concretamente a la información educativa, la que proviene en gran medida del sistema escolar, más la que proviene de terciarios y formación profesional no universitaria, las matriculaciones universitarias.

A estos datos podrían agregarse todos los provenientes de la capacitación laboral continua.

Y a ellos, todos los estudios del Mercado de trabajo, provenientes de AFIP y Ministerio de Trabajo, Empleo, y Seguridad Social, más los que tan dignamente la Señora Directora conduce en ANSES.

Por otro lado, podrían adicionarse aquellos que surgen de la población joven en el POTENCIAR TRABAJO que por su característica agrupa a personas jóvenes vulnerables en un número que se estima en 400 mil jóvenes.

De tal forma, combinando los distintos saberes, como fue la niñez, si tuvo escolaridad completa, si fue sometido a trabajo infantil, si hubo trabajo doméstico intenso, o actividades de supervivencia familiar, que pasos se dio en el nexo entre educación y trabajo, y cuales ingresos e intermitencias se han producido en el mercado laboral, puede diseñarse la red con foco en el ciudadano joven.

Esto permitiría en un ámbito acotado y con buena calidad de datos, analizar cuestiones de género, además, debido a la especial interferencia que en el empleo joven tiene la cuestión.

Se podría analizar con eficacia entonces la cuestión del cuidado, para generar estudios sobre cómo la sociedad enfrenta tan crucial cuestión, cuyas conclusiones luego podrían meritarse en el contexto al que venimos apuntando.

En la próxima entrega trimestral, haremos especial referencia a la sociedad del cuidado, para cerrar la entrega de informes a la que nos hemos comprometido en el curso de esta etapa de la Cooperación.

Llamamos la atención, en forma coherente con el primer capítulo y el segundo, a manera de conclusión final, que si el mundo enfrentara una recesión en el próximo año, y si los



jóvenes se han visto especialmente perjudicados aún con la recuperación motorizada por el Gobierno Nacional, entonces para el año siguiente, una de las aristas a analizar es la coordinación , quizá a través del organismo que Ud tan dignamente dirige, para la atención especial a este segmento.

Aprovechamos la oportunidad para saludarla muy atte.