

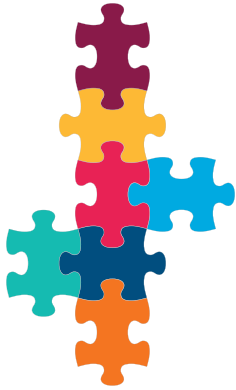


Organización  
Internacional  
del Trabajo

# Trayectoria hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina

Contribuciones de las políticas  
públicas de educación, formación  
para el trabajo y protección social

**Fabio Bertranou y Luis Casanova**



# Trayectoria hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina

Contribuciones de las políticas públicas de educación, formación para el trabajo y protección social

**Fabio Bertranou y Luis Casanova**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2015  
Primera edición 2015

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

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

Bertranou, Fabio; Casanova, Luis

Trayectoria hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina : contribuciones de las políticas públicas de educación, formación para el trabajo y protección social. / Fabio Bertranou y Luis Casanova ; Oficina Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2015  
86 p.

ISBN: 9789223304423 (impreso); 9789223304430 (web pdf)

International Labour Office

youth employment / young worker / promotion of employment / decent work / education / vocational training / social protection / employment policy / Argentina

13.01.3

***Datos de catalogación de la OIT***

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las avale.

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

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: [ilo@turpin-distribution.com](mailto:ilo@turpin-distribution.com). Para más información, visite nuestro sitio web: [ilo.org/publns](http://ilo.org/publns) o escribanos a: [ilopubs@ilo.org](mailto:ilopubs@ilo.org).

Para más información sobre esta publicación contáctese con la Oficina de País de la OIT para la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina, visite nuestro sitio web [www.ilo.org/buenosaires](http://www.ilo.org/buenosaires) o escribanos a [biblioteca\\_bue@ilo.org](mailto:biblioteca_bue@ilo.org).

Corrección de estilo: Marisa García

Diseño y diagramación: Mediamasa

Impreso en Argentina

# Índice de contenidos

<b>Presentación</b> .....	8
<b>1. Introducción</b> .....	11
<b>2. Empleo y transición hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina</b> 13	
a. Estadios en el tránsito hacia el trabajo decente .....	15
b. Jóvenes con trabajo decente: cuantificación y características .....	18
<b>3. Barreras para el tránsito hacia el trabajo decente: educación, cuidados e inserciones laborales precarias</b> .....	22
a. Adolescentes: déficits en materia de trabajo protegido .....	22
b. Inestabilidad y precariedad laboral en el empleo juvenil .....	24
c. Deserción escolar .....	27
d. Tareas de cuidado, el desbalance de género .....	32
<b>4. Una mirada general a las estrategias para abordar los déficits de trabajo decente en los jóvenes</b> .....	35
<b>5. El papel de la protección social como parte de las políticas para apoyar las trayectorias de trabajo decente de los jóvenes</b> .....	38
a. Protección social y retención escolar: la AUH.....	39
Recuadro 1. Factores determinantes de la deserción escolar.....	42
b. Protección social y reinserción escolar: el PROGRESAR .....	44
Recuadro 2. La efectividad de la formación o capacitación tardía. Teorías y evidencia empírica.....	51
c. Protección social e inserción laboral: los servicios para el empleo y la formación continua.....	52
Recuadro 3. El impacto de las políticas de terminalidad educativa, formación profesional y de prácticas laborales calificantes en la inserción laboral de los jóvenes .....	59
<b>6. Instituciones laborales para promover el empleo en los jóvenes</b> .....	62
<b>7. Síntesis y reflexiones finales</b> .....	66
<b>Referencias</b> .....	71
<b>Anexo estadístico</b> .....	75

## Índice de Cuadros y Gráficos

<b>Cuadro 3.1.</b> Participación de adolescentes (16 y 17 años) en actividades económicas y no económicas, 2012 .....	23
<b>Cuadro 3.2.</b> Déficits de trabajo decente (protegido) en los adolescentes, 2012 .....	24
<b>Cuadro 3.3.</b> Déficits de trabajo decente en jóvenes y adultos, 2003, 2008 y 2013 ..	26
<b>Cuadro 3.4.</b> Resultados del Operativo Nacional de Evaluación 2007 y 2010. Alumnos de 2° y 3° año del nivel secundario .....	32
<b>Cuadro 3.5.</b> Participación de los jóvenes en trabajos no remunerados, 2013 .....	33
<b>Cuadro 5.1.</b> Jóvenes elegibles según criterio de diseño para el PROGRESAR y Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, según condición de actividad, 2013.....	46
<b>Cuadro 5.2.</b> Programas de apoyo para la retención escolar y la reinserción escolar ...	48
<b>Cuadro 5.3.</b> Jóvenes de 18 a 24 años que no finalizaron la educación obligatoria según asistencia a establecimiento educativo y cobertura de programas sociales, 2011 .....	50
<b>Cuadro 5.4.</b> Cobertura del PJMyMT y prestaciones brindadas, 2008-2013.....	55
<b>Cuadro 5.5.</b> Características generales de las políticas de mercado de trabajo .....	57
<b>Gráfico 2.1.</b> Evolución de la tasa de desempleo de jóvenes y adultos, 1974-2013.....	13
<b>Gráfico 2.2.</b> Evolución de la tasa de empleo asalariado informal de jóvenes y adultos, 1974-2013.....	14
<b>Gráfico 2.3.</b> Caracterización de los adolescentes (16 y 17 años) según asistencia escolar y participación en el mercado de trabajo, 2003-2013.....	17
<b>Gráfico 2.4.</b> Caracterización de los jóvenes de 18 a 24 años según permanencia en el sistema educativo y participación en el mercado de trabajo, 2003-2013.....	18
<b>Gráfico 2.5.</b> Ocupados con trabajo decente según nivel educativo y tamaño del establecimiento, 2013 .....	19
<b>Gráfico 2.6.</b> Perfil de empleo formal según edad de las cohortes más jóvenes del mercado laboral .....	21
<b>Gráfico 3.1.</b> Tasas de entrada y salida para jóvenes y adultos según tipo de inserción laboral, 2003-2013 .....	27
<b>Gráfico 3.2.</b> Educación según etapas dentro del ciclo de vida de los jóvenes, promedio de cohortes entre 2003 y 2013 .....	29
<b>Gráfico 3.3.</b> Participación de adolescentes (16 y 17 años) en actividades económicas y no económicas, y asistencia a establecimientos educativos, 2012.....	31
<b>Gráfico 5.1.</b> Cobertura de la Asignación Universal por Hijo, 2010-2013.....	40
<b>Gráfico 5.2.</b> Evolución de la matrícula del Plan FinEs, 2009-2013 .....	49
<b>Gráfico 5.3.</b> Dinámica de los programas de empleo, 2002-2014.....	54
<b>Gráfico 5.4.</b> Probabilidad de inserción laboral de los jóvenes, según sexo y otras características sociolaborales .....	60

## Anexo estadístico – Índice de Cuadros y Gráficos

<b>Cuadro A.1.</b> Caracterización de los jóvenes según permanencia en el sistema educativo y participación en el mercado de trabajo, 2013.....	77
<b>Cuadro A.2.</b> Composición de los estadios de transición para los jóvenes de entre 18 y 24 años, 2003-2013 .....	78
<b>Cuadro A.3.</b> Ocupados con trabajo decente según grupo etario, 2003-2013.....	79
<b>Cuadro A.4.</b> Participación de los adolescentes de 16 y 17 años en actividades económicas y no económicas. NOA, NEA, Mendoza y GBA, 2004 y 2012 .....	80
<b>Cuadro A.5.</b> Ingresos laborales y horas trabajadas de los adolescentes que realizan actividades económicas, 2012.....	81
<b>Cuadro A.6.</b> Características del trabajo adolescente en las regiones del NOA, NEA, Mendoza y GBA, 2004 y 2012.....	81
<b>Cuadro A.7.</b> Tasa de deserción escolar por estrato de ingreso, 2004-2013.....	84
<b>Cuadro A.8.</b> Participación de los jóvenes varones en trabajos no remunerados, 2013.....	84
<b>Cuadro A.9.</b> Participación de las jóvenes mujeres en trabajos no remunerados, 2013.....	85
<b>Cuadro A.10.</b> Estimación del efecto de la AUH en los ingresos de los hogares con presencia de los adolescentes de 16 y 17 años, 2012-2013 .....	85
<b>Cuadro A.11.</b> Estimación del efecto de la AUH en la tasa de deserción escolar de los adolescentes de 16 y 17 años, 2012-2013 .....	86
<b>Cuadro A.12.</b> Estimación del efecto de la AUH en la tasa de ocupación de los adolescentes de 16 y 17 años, 2012-2013.....	86
<b>Gráfico A.1.</b> Evolución de la relación entre el salario de los jóvenes y adultos, según condición de formalidad de la relación laboral, 1991-2013.....	75
<b>Gráfico A.2.</b> Tasas de desempleo de jóvenes y adultos, 2003-2013.....	75
<b>Gráfico A.3.</b> Tasa de asalarización y de empleo asalariado no registrado de jóvenes y adultos, 2003-2013.....	76
<b>Gráfico A.4.</b> Distribución de los jóvenes y adultos desocupados según nivel educativo, 2013.....	82
<b>Gráfico A.5.</b> Tasas de entrada y salida para jóvenes y adultos, 2003-2013 .....	82
<b>Gráfico A.6.</b> Jóvenes de 18 a 24 años que no completaron el nivel secundario por género, 2003-2013 .....	83
<b>Gráfico A.7.</b> Madres adolescentes según nivel educativo, 2010 .....	83
<b>Gráfico A.8.</b> Distribución de los titulares de la AUH por grupos de edad, abril de 2013.....	87
<b>Gráfico A.9.</b> Matrícula de la Educación de Adultos según grupos de edad y nivel de enseñanza, 2012 .....	87

# Presentación

El empleo juvenil ha sido parte de la agenda prioritaria de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a nivel global y regional durante los últimos años. En Argentina, tanto las políticas de empleo como las de protección social han buscado dar respuesta a las demandas y necesidades que enfrentan los jóvenes. El diseño y la implementación de estas políticas no es sencillo. Las condiciones cambiantes de la economía, las instituciones y las mismas demandas juveniles hacen que la definición y adopción de políticas requieran un abordaje integral y coordinado.

En el país, las brechas entre jóvenes y adultos en materia de acceso y calidad del empleo no son recientes. La severa crisis socioeconómica de comienzos de la década de 2000 originó que dichas brechas se escalaran sustancialmente. Si bien a partir de 2003 la recuperación de la economía en general y del empleo en particular redujo sustancialmente las tasas de desempleo e informalidad laboral de adultos y jóvenes, las brechas persisten. Los déficits de trabajo decente entre los jóvenes son visibles y requieren un foco particular por parte de las políticas y el involucramiento de los actores sociales para su abordaje. Las trayectorias laborales hacia al trabajo decente de los jóvenes determinarán en gran medida el éxito de su inserción laboral en la adultez.

En el marco de las prioridades establecidas en el Programa de Trabajo Decente para Argentina 2012-2015, la Oficina de la OIT para la Argentina ha asumido el compromiso de apoyar a sus constituyentes en el diseño de estrategias, políticas y acciones que permitan mejorar las condiciones de empleabilidad y las posibilidades de acceso de los jóvenes a un trabajo decente, impulsando una mayor articulación entre la educación, la formación profesional y los requerimientos del sector productivo.

En este contexto, el objetivo de esta publicación es aportar insumos para el debate sobre las políticas sociolaborales destinadas a los jóvenes, a partir de la elaboración de un diagnóstico actualizado sobre las barreras que afectan la trayectoria hacia el trabajo decente y el rol de las políticas públicas implementadas para atender las problemáticas asociadas con tales barreras.

El presente documento fue elaborado por los expertos en empleo y protección social de la OIT, Fabio Bertranou, Director Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina, y Luis Casanova, Funcionario Técnico de Apoyo al Programa de Trabajo Decente de la Oficina de la OIT en Argentina. El trabajo contó con la importante colaboración de Mónica Jiménez y Maribel Jiménez (IELDE/

Universidad Nacional de Salta) en la construcción de las estadísticas laborales y de cobertura de seguridad social. Guillermo Dema, Gianni Rosas, Sebastián Waisgrais, Oscar Cetrángolo, Diego Schleser, Alejandra Beccaria, Lucila Berniel y Rodolfo Beazley, así como de los participantes de las II Jornadas de Análisis del Mercado de Trabajo, organizadas por la Oficina de la OIT en Argentina (7 y 8 de mayo de 2015), ofrecieron valiosos comentarios y sugerencias. Los errores y omisiones corresponden a los autores del documento.





# 1. Introducción

En los últimos años, el debate en torno a la problemática que enfrentan los jóvenes para acceder a un trabajo decente ha formado parte de la agenda internacional, regional y nacional. En el ámbito internacional, la crisis de empleo de los jóvenes adquirió una magnitud sin precedentes con la crisis financiera internacional iniciada en 2008-2009 y la recesión en la Eurozona. Asimismo, además de la problemática vinculada con el empleo, en diversas partes del mundo los jóvenes han mostrado su descontento ante la situación social y política que afectará su futuro (OIT, 2012).

En Argentina, las brechas entre jóvenes y adultos en materia de acceso y calidad del empleo no son recientes. Con la crisis socioeconómica a inicios de la década de 2000, todos los indicadores de mercado de trabajo para el grupo de los jóvenes empeoraron considerablemente, en sintonía con las condiciones económicas y laborales del país. No obstante, con la recuperación que empezó a observarse desde principios de 2003, las tasas de desempleo e informalidad laboral de los jóvenes comenzaron a mejorar, aunque no al mismo ritmo que las de la población adulta. Por este motivo, no solo las brechas entre jóvenes y adultos en materia de indicadores de empleo se han mantenido relativamente altas en los últimos años, sino que, además, una gran proporción de las personas que enfrentan déficits de trabajo decente en Argentina son jóvenes, dado que entre los adultos se observaron proporcionalmente más transiciones a la formalidad laboral.

En cuanto a los adolescentes, sus problemáticas exceden la agenda de las políticas de empleo, y deben ser consideradas en el marco de las políticas públicas orientadas al trabajo decente de los jóvenes. La deserción escolar y las inserciones laborales precarias, más allá de la norma que establece la posibilidad del trabajo adolescente protegido, inciden en la transición de la escuela al mercado de trabajo y, más específicamente, en las trayectorias hacia el trabajo decente.

En este contexto, el objetivo de este documento es doble. Por un lado, caracterizar la situación de los jóvenes y adolescentes en relación con sus estadios de transición hacia el trabajo decente, identificando cuáles son las principales barreras que enfrentan. Por el otro, analizar el impacto de un conjunto de políticas públicas implementadas en los últimos años en Argentina, particularmente aquellas que se caracterizan por tener una alta cobertura e incluir un componente de seguridad de ingresos. Como se identifica en este documento, esto forma parte de una condición necesaria, aunque

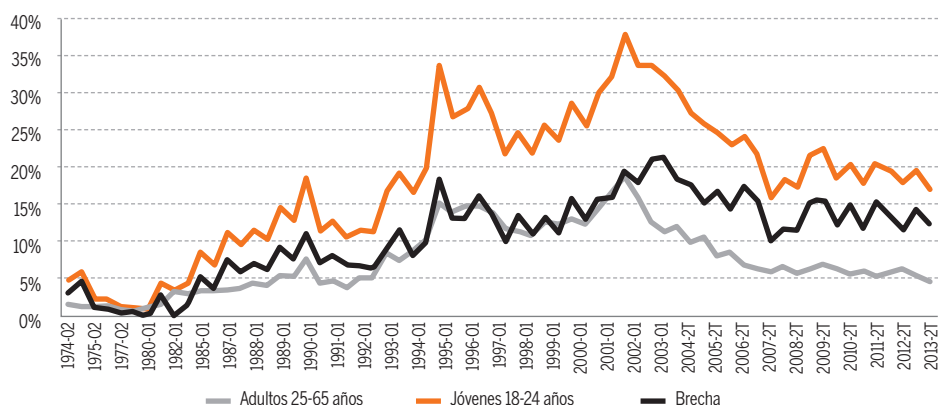
no suficiente, para una estrategia integral que permita facilitar las transiciones hacia el trabajo decente. En este sentido, este documento actualiza la información estadística y analítica presentada en Vezza y Bertranou (2011) para Argentina y complementa los estudios regionales realizados por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en materia de empleo juvenil (OIT, 2010, 2013a).

Luego de esta breve introducción, el documento se organiza de la siguiente manera. En el segundo apartado se analizan los estadios de tránsito hacia el trabajo decente de los jóvenes. En el tercero se estudian las principales barreras que se les presentan en dicha transición, y se examinan por separado la situación de los adolescentes (16 y 17 años), más ligada con la finalización de la educación obligatoria y la participación en empleos precarios, y la de los jóvenes de entre 18 y 24 años, para quienes los déficits en formación, participación laboral y acceso a un trabajo decente adquieren relevancia. En la cuarta sección se analizan las acciones que debería incluir una estrategia integral para abordar la problemática de los jóvenes a partir de la Resolución adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2005 y el debate de la CIT 2012. En la quinta sección se examina el rol de las garantías de ingresos y otras prestaciones de la protección social, a partir de la estrategia implementada en los últimos años en la Argentina con tres políticas públicas de alta cobertura para adolescentes y jóvenes. Estas políticas públicas son la Asignación Universal por Hijo (AUH), el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) y las acciones para la mejora de la empleabilidad (servicios para el empleo) implementadas desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). En el sexto apartado, se presentan algunas reflexiones sobre el rol de las instituciones laborales en la inserción laboral de los jóvenes. Finalmente, a modo de conclusiones, la séptima sección contiene una síntesis y un conjunto de reflexiones finales.

## 2. Empleo y transición hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina

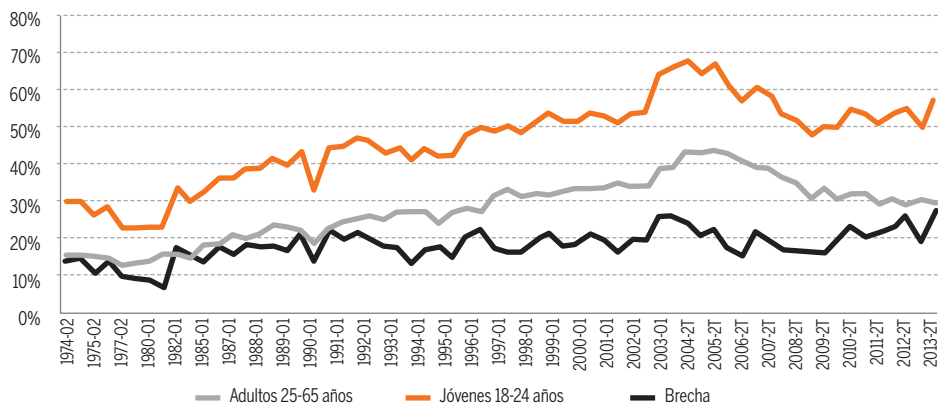
Los jóvenes representan uno de los grupos con mayores déficits de trabajo decente, tanto a nivel global y regional como nacional (Veza y Bertranou, 2011; OIT, 2012, 2013a). Esta problemática no es reciente: durante la década de los noventa comenzaron a hacerse más evidentes estos déficits, tanto en términos absolutos como en términos relativos (en relación con la población de adultos). En los Gráficos 2.1 y 2.2 se ilustran algunos aspectos de esta situación. Allí se muestra cómo hacia mediados de la década de los ochenta y principios de los noventa, las tasas de desempleo de jóvenes y adultos comienzan a divergir, y la brecha sufre un importante aumento hasta pasada la mitad de los años noventa. A partir de entonces registra algunas oscilaciones cíclicas alrededor de un nivel cercano a los 13-14 puntos porcentuales, con incrementos evidentes durante las crisis de mediados de los noventa y comienzos de los años 2000. Por otra parte, se muestra algo similar para el empleo asalariado no registrado: si bien la brecha ya era elevada a mediados de la década de 1970, se incrementó a partir de principios de la década de 1980. Asimismo, también se observa una brecha salarial persistente entre jóvenes y adultos, tanto para aquellos trabajadores formales como informales, aunque, luego de ampliarse en la década de 1990, parece haberse reducido en los años 2000 (información complementaria en el Gráfico A.1 del Anexo estadístico).

**Gráfico 2.1. Evolución de la tasa de desempleo de jóvenes y adultos, 1974-2013**



Fuente: OIT a partir de datos de la EPH.

## Gráfico 2.2. Evolución de la tasa de empleo asalariado informal de jóvenes y adultos, 1974-2013



Fuente: OIT a partir de datos de la EPH.

Argentina ha experimentado una mejora notable en el desempeño del mercado de trabajo luego de la profunda crisis de 2000. Luego de alcanzar niveles récords de desempleo e informalidad laboral, los indicadores del mercado de trabajo mejoraron sustantivamente, al menos hasta el comienzo de la crisis de 2009, ya que desde ese entonces algunos avances han sido más modestos. En particular, en relación con los jóvenes, entre finales de 2003 y principios de 2013, la tasa de desocupación descendió de 31% a 18%; la tasa de subocupación involuntaria, de 26,5% a 12,4%; la tasa de empleo asalariado no registrado cayó de 74% a 59%, y la tasa de empleo inestable (ocupados a plazo determinado), de 35,8% a 24,0%.<sup>1</sup> Quizás la única dimensión que no mostró progresos de estas magnitudes refiere a las remuneraciones, donde se puede destacar que el porcentaje de jóvenes ocupados con ingresos inferiores al salario mínimo ha caído aproximadamente 3 p.p. en el período de referencia. Asimismo, cabe destacar que las brechas de género en los indicadores de mercado de trabajo también son muy elevadas. Al cuarto trimestre de 2013, la tasa de actividad así como la de empleo de los hombres son casi 20 p.p. superiores a la de las mujeres, mientras que la tasa de desocupación de las mujeres es superior a la de los varones.

No obstante, a pesar de los progresos destacados, las brechas en materia de acceso y calidad del empleo entre la población adulta y los jóvenes han sido persistentes. Esto considera tanto el registro en la seguridad social como la estabilidad en el empleo, entre otras dimensiones. De igual modo, ciertas problemáticas de los jóvenes en relación con

<sup>1</sup> En el Anexo se presentan algunas de estas estadísticas (Gráfico A.2 y Gráfico A.3).

su actual y futuro vínculo con el mercado laboral también muestran cierta persistencia en el tiempo, es decir, no han acompañado el desempeño general del mercado de trabajo. Esta situación queda representada en la heterogeneidad propia de los jóvenes, entre los cuales el grupo que no estudia ni trabaja (los denominados “NiNis”) comprende un 21,6% en 2013.

A continuación se analizan con mayor detalle aspectos ya mencionados; particularmente, la transición hacia el trabajo decente y las características de los jóvenes que han finalizado su transición. Luego, en el apartado tres, se abordan algunas de las barreras que dificultan la transición de los jóvenes hacia el trabajo decente.

### **a. Estadios en el tránsito hacia el trabajo decente**

Tomando como referencia lo documentado en Vezza y Bertranou (2011) en relación con la identificación conceptual y empírica de las transiciones al trabajo decente de los jóvenes, en este documento se considera dentro de dicho grupo a las personas de entre 16 y 24 años.

No obstante, considerando ciertos aspectos de la legislación laboral, la institucionalidad del sistema educativo y las intervenciones públicas en materia de políticas de mercado de trabajo y protección social, se distinguirán dos subgrupos: los adolescentes (16 y 17 años) y los jóvenes de entre 18 y 24 años. La legislación argentina prohíbe el trabajo para los menores de 16 años y estipula en qué condiciones pueden trabajar los adolescentes de 16 y 17 años. El marco normativo está establecido por la Ley 26.390 sobre Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente. Por otra parte, en 2006 a través de la Ley de Educación Nacional, se extendió tres años la educación obligatoria, hasta la finalización del nivel secundario, del que los jóvenes egresan con 18 años (o con 17 años, pero próximos a cumplir los 18). En relación con las políticas de mercado de trabajo y protección social, como se presentará en las secciones siguientes, existe un corte de edad en los 18 años, debido a que la mayoría de las intervenciones de las políticas públicas consideran a la franja etaria de 18 a 24 años.

En el contexto señalado anteriormente, no es sorprendente observar que las estadísticas dan cuenta de que cerca del 80% de los adolescentes estudian, y de este total solo un porcentaje muy bajo participa en el mercado de trabajo (sea porque tiene un empleo o porque lo está buscando). Al cuarto trimestre de 2013, un 20% de los adolescentes no asiste al sistema educativo; y de ese total uno de cada cuatro trabaja.<sup>2</sup>

Entre los jóvenes de 18 a 24 años, el vínculo con el mercado de trabajo se hace más fuerte. La mitad de estos jóvenes participa en el mercado de trabajo. Al cuarto trimestre

---

2 Las estadísticas sobre el sistema educativo han sido construidas a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

de 2013, un 44% trabaja y un 9% busca trabajo. Entre la población que no participa en el mercado de trabajo, un 30% estudia y un 17% no lo hace; es decir que no estudia, no trabaja y no busca empleo. Este último grupo suele ser identificado como "triple Ni".

El grupo identificado como los NiNis (no estudia ni trabaja) se ubica en 12% entre los adolescentes y 25% entre los jóvenes de entre 18 y 24 años. Considerando una aproximación para el total urbano, el primer grupo comprende unos 160.000 jóvenes mientras que el segundo, 1,1 millón.<sup>3</sup>

El grupo de los NiNis es sumamente heterogéneo, pues forman parte de él los jóvenes que buscan trabajo así como las jóvenes dedicadas a las tareas del hogar y al cuidado de sus integrantes, que si bien no participan del mercado de trabajo ni estudian, dan un uso productivo a su tiempo (Veza y Bertranou, 2011). En efecto, la mayoría de los jóvenes que no estudian ni trabajan son mujeres (60% en 2013) y 42% son amas de casa. Asimismo, en promedio, 65% de los jóvenes NiNis habitan en hogares donde están presentes personas menores de 14 años. Además, un sensible porcentaje de los jóvenes NiNis de 18 a 24 años son padres:<sup>4</sup> 16% en 2013. También es interesante advertir que la edad promedio de sus hijos no supera los 3 años. Es decir, son niños que aún no se encuentran en edad escolar y que requieren cuidados y mayor dedicación de tiempo de parte de sus padres. Esto explica una parte importante de las dificultades que enfrentan estos jóvenes, especialmente las madres, para poder dedicar tiempo al estudio o al mercado laboral.

La evolución de estos indicadores sociolaborales para el período 2003-2013 da cuenta de que entre los adolescentes aumentó el porcentaje que estudia, mientras que entre los jóvenes de 18 a 24 años se mantuvo la tasa de empleo pero se redujo la tasa de desempleo y de actividad. La tasa de actividad cayó 10 p.p. entre 2003 y 2013, y la tasa de desempleo, 13 p.p. Además, como se mencionó anteriormente, el porcentaje de NiNis se ha mantenido en torno al 25% para los jóvenes de entre 18 a 24 años y ha descendido levemente en los adolescentes. A su vez, la composición al interior de los NiNis cambió, con un aumento de la proporción de jóvenes que se dedican a tareas del

3 En el Anexo se presentan las estadísticas construidas a partir de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos de 2013 (Cuadro A.1).

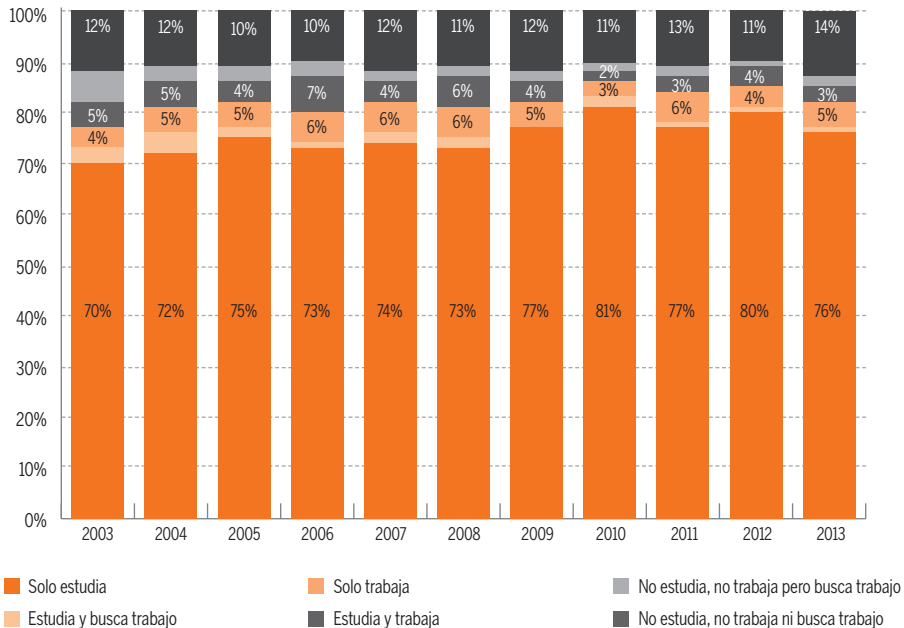
4 Debe advertirse que la EPH no permite identificar directamente a todos los jóvenes que son padres. Solo es posible identificar como padres/madres a los jóvenes que habitan con su hijo, situación que se determina según su posición en el hogar y relación de parentesco con el jefe de hogar. Esto implica que la incidencia estimada de la paternidad/maternidad puede estar subestimada. En el caso de los varones es probable que la subestimación sea mayor porque, en general, un mayor porcentaje de hijos de padres separados, particularmente si son de menor edad, tienden a residir con su madre y no con su padre. En el caso de los nietos del jefe de hogar, se emplearon los siguientes criterios para identificar a sus padres/madres entre los hijos del jefe residentes en el hogar: a) cuando en el hogar reside solo un/a hijo/a del jefe con una edad biológicamente compatible con la del nieto, se lo considera padre/madre de este; b) cuando en el hogar reside más de un hijo del jefe pero solo un/a hijo/a tiene una edad biológicamente compatible con la del nieto, se considera a este/a padre/madre del nieto. Se considera que un/a joven tiene una edad biológicamente compatible cuando supera en al menos 13 años la edad del hijo potencial.

hogar (identificados como amas de casa en la Encuesta de Hogares) y una disminución de los desempleados que buscan trabajo.

En relación con los NiNis, se debe tener en cuenta que la lectura de este indicador en los dos subgrupos de adolescentes y jóvenes de 18 a 24 años no es la misma. Además de otras consideraciones respecto del ámbito laboral, se debe tener presente que las condiciones para que un trabajo sea calificado como decente entre adolescentes son distintas que para el resto de los jóvenes de mayor edad.

Entre los jóvenes que participan en el mercado de trabajo, en términos generales se observa que predomina la precariedad y la inestabilidad, a pesar que ha crecido en el tiempo el porcentaje de jóvenes que ha logrado insertarse en un trabajo decente (Cuadro A.2).

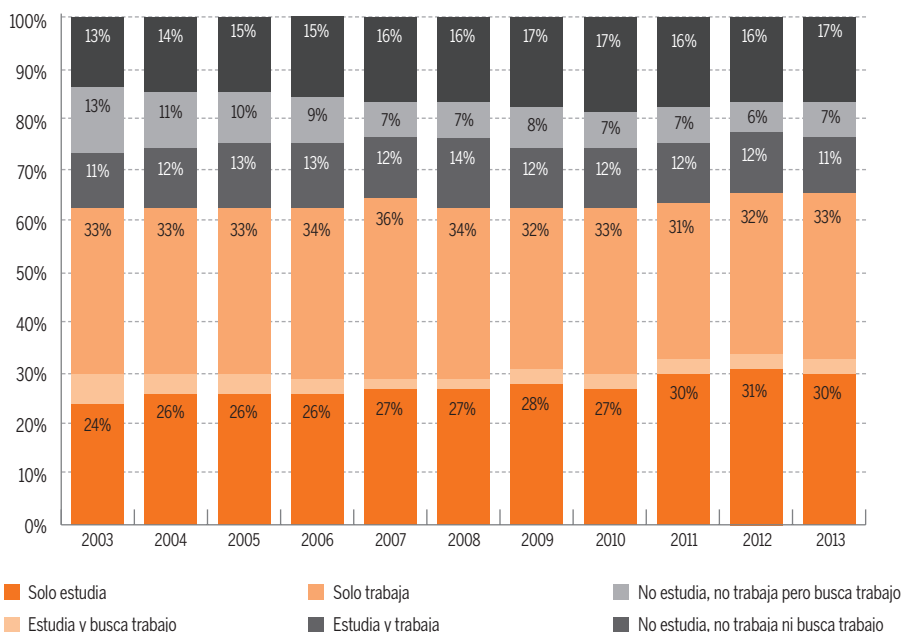
**Gráfico 2.3. Caracterización de los adolescentes (16 y 17 años) según asistencia escolar y participación en el mercado de trabajo, 2003-2013**



Fuente: OIT a partir de datos de la EPH.



**Gráfico 2.4. Caracterización de los jóvenes de 18 a 24 años según permanencia en el sistema educativo y participación en el mercado de trabajo, 2003-2013**



Fuente: OIT a partir de datos de la EPH.

### b. Jóvenes con trabajo decente: cuantificación y características

Veza y Bertranou (2011) presentan para el caso de Argentina un esquema para analizar la trayectoria de los jóvenes hacia el trabajo decente en el que distinguen tres grandes grupos: i) jóvenes que aún no iniciaron su transición (que a su vez comprende a aquellos que estudian y no trabajan, amas de casa y otros inactivos), ii) jóvenes en transición (que incluye a aquellos que estudian y buscan trabajo, desempleados y ocupados con déficits de trabajo decente), y, finalmente, iii) jóvenes con transición finalizada. Este último grupo abarca a aquellos jóvenes que tienen efectivamente acceso a un trabajo decente, particularmente en lo que refiere a la registración en la seguridad social.

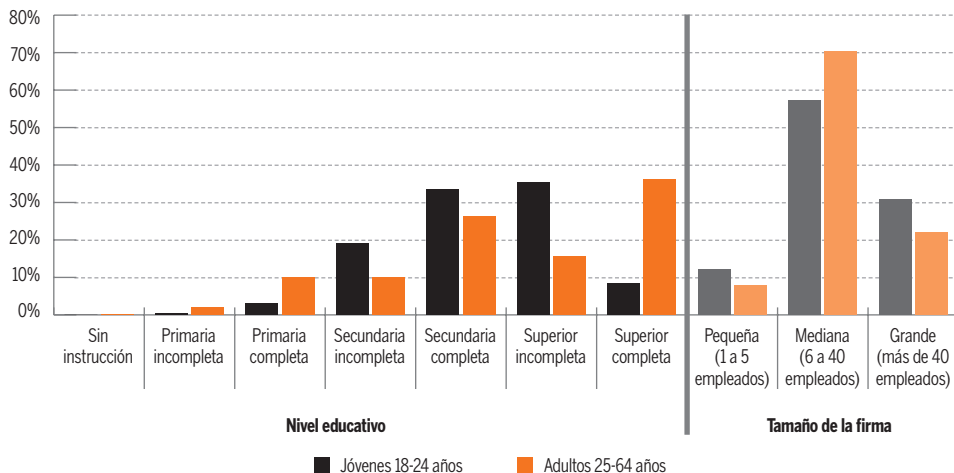
Los jóvenes de entre 18 a 24 años con trabajo decente (es decir, según el criterio anterior, con “transición finalizada”) muestran una tendencia creciente entre 2003 y 2013, ya que han pasado de representar un 5,5% a un 10,7% del total de jóvenes en el mencionado período. Existe una importante diferencia de género en este aspecto. Para 2013, en el caso de los varones, un 13,3% contaba con un trabajo decente, mientras que entre las mujeres esta cifra se ubicaba en 8,1% (Cuadro A.2).

Para este segmento etario, en 2013, el porcentaje de jóvenes con transición no iniciada se ubica en 48,1%, mientras que en transición se encuentra un 41,2%. Se observan algunas diferencias según el género. Entre los varones el porcentaje de jóvenes que estudia y no busca trabajo es del 26,7%, mientras que entre las mujeres es del 34,5%. El porcentaje de jóvenes mujeres amas de casa se ubica en 18,6%, mientras que entre los hombres es de 2,5%. Finalmente, entre los varones un 37,4% se encuentra ocupado con déficit de trabajo decente, mientras que entre las mujeres esta cifra es del 29,8% (Cuadro A.2).

Respecto de los jóvenes con trabajo decente, se advierte que el salario promedio se encuentra casi un 50% por encima del salario mínimo. La brecha salarial con los adultos oscila entre un 20% y 30%. Las horas de trabajo semanales son similares a la de los adultos, ubicándose ligeramente por encima.

Los jóvenes con trabajo decente presentan un nivel educativo medio superior al de los adultos. Si bien el porcentaje de los primeros que cuentan con educación superior finalizada es más bajo, lo que obedece en parte a que muchos de ellos aún se encuentran dentro del sistema educativo, el porcentaje de jóvenes con secundaria completa y superior incompleta es mayor que el de los adultos. Por otra parte, se observa que el porcentaje de jóvenes que trabaja en empresas grandes y en empresas pequeñas es superior al de los adultos (Gráfico 2.5).

**Gráfico 2.5. Ocupados con trabajo decente según nivel educativo y tamaño del establecimiento, 2013**



Fuente: OIT a partir de datos de la EPH.

Finalmente, se observa que los jóvenes, por su entrada reciente en el mercado laboral, tienen trayectorias más cortas que las de los adultos en un puesto de trabajo.

Entre 2003 y 2013 se incrementó el porcentaje de jóvenes ocupados con trabajo decente que tiene al menos un año de antigüedad en el puesto. Esta cifra pasó de 61,9% a 73,8% en dicho período (Cuadro A.3). Sin embargo, como se muestra más adelante (apartado 3.b) existe una elevada rotación laboral entre los jóvenes con trabajo decente; tanto sus tasas de entrada como de salida en empleo asalariado registrado son muy superiores a las de los adultos.

Esta tendencia creciente que muestra la calidad del empleo entre los jóvenes, a partir de los datos de Encuesta de Hogares, es consistente con los datos de registro de la seguridad social que dan cuenta de un aumento en el número de jóvenes con empleo registrado en la seguridad social.<sup>5</sup> No obstante, es importante destacar uno de los hechos estilizados más salientes con respecto al comportamiento del empleo entre los jóvenes: persiste una mayor vulnerabilidad frente a cambios en el ciclo económico, tal como se observó en el Gráfico 2.1. Los datos de encuesta muestran que el porcentaje de jóvenes con trabajo decente se redujo cuando se desaceleró la actividad económica en 2009 y 2012. Para estos mismos años, los datos de registro muestran que el empleo formal entre los jóvenes cayó un 14%, frente a un aumento del 1% entre los adultos en 2009. Asimismo, para 2012, la caída fue del 11% entre los jóvenes, frente a un aumento de 2% entre los adultos.<sup>6</sup>

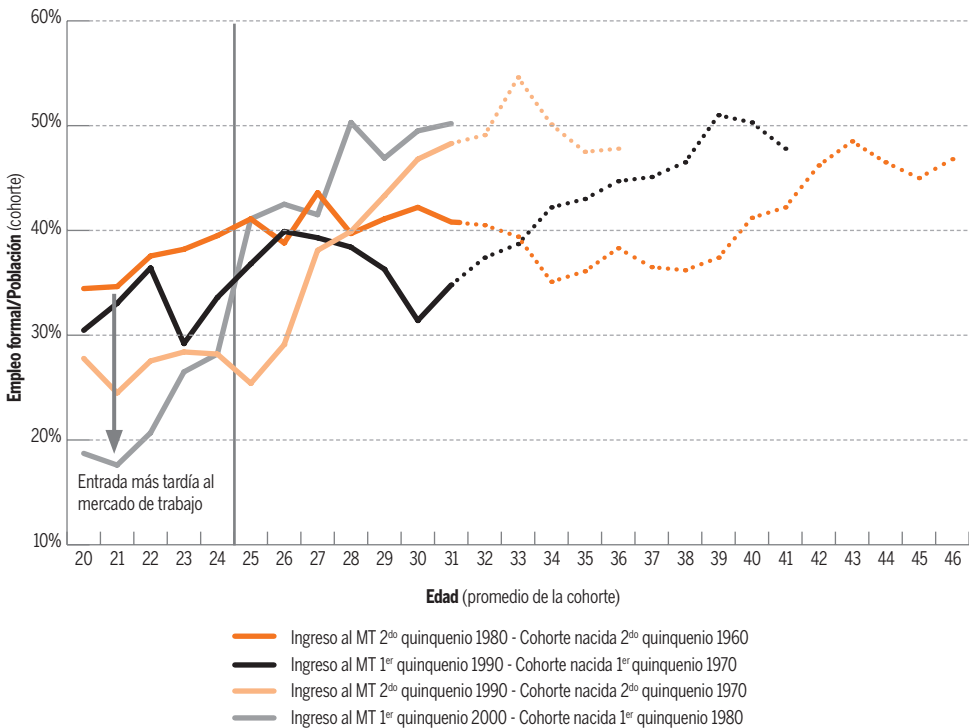
Las condiciones macroeconómicas en cuanto al nivel de actividad y a la capacidad de generación de empleo formal también son determinantes para explicar el desempeño laboral de las cohortes de población más jóvenes que han ido ingresando al mercado de trabajo. Se observa, por un lado, un menor peso del empleo formal en las cohortes más jóvenes, entre los 20 y 24 años, producto del mayor porcentaje de jóvenes que decide continuar en el sistema educativo luego de pasada la adolescencia. También, por otro lado, se advierte un mayor crecimiento del empleo formal conforme aumenta la edad de las personas jóvenes en la cohorte que ingresó al mercado de trabajo en los años 2000, dado que esta se insertó en un contexto de crecimiento económico. No obstante, se destaca que el perfil de formalización comienza a amesetarse entre los 28 y 31 años, pero la brecha de empleo formal entre las cohortes más jóvenes (que ingresaron al mercado de trabajo entre finales de los noventa y principios de los años 2000) respecto de las que ingresaron en el mercado de trabajo entre finales de los años ochenta y principios

5 El número de jóvenes que se insertó en el empleo asalariado registrado en el sector privado entre 2002 y 2012 creció un 100%, es decir, se duplicó. Este crecimiento se ubicó por encima del observado para los adultos (83%) (Mazorra *et al.*, 2014).

6 En ambos casos se compara el mes de junio del año considerado con junio del año anterior.

de los noventa, aumenta cuando se considera la franja etaria de entre 27 y 31 años. Esto obedece a que estas dos cohortes enfrentaron a la edad de 27 a 31 años la inestabilidad de mediados de los noventa y la crisis económica de 2001-2002, respectivamente. Asimismo, se observa que estas cohortes recién tienen tasas de empleo formal similares a las de las cohortes más jóvenes en edades adultas. Más allá de las diferencias en las características de las cohortes (como el nivel educativo) y de contextos, esto da cuenta de la necesidad de examinar con mayor detalle los posibles efectos de largo plazo que tienen los ciclos económicos sobre las trayectorias laborales futuras de quienes ingresan al mercado de trabajo.

**Gráfico 2.6. Perfil de empleo formal según edad de las cohortes más jóvenes del mercado laboral**



Nota: MT: Mercado de trabajo.  
Fuente: OIT a partir de datos de la EPH (aglomerado de Gran Buenos Aires).

### 3. Barreras para el tránsito hacia el trabajo decente: educación, cuidados e inserciones laborales precarias

Los jóvenes enfrentan una serie de riesgos y vulnerabilidades que pueden afectar el tipo y la calidad de su inserción en el mercado laboral. Estas amenazas son de variada índole. En esta sección se presentarán aspectos vinculados con la deserción escolar, las actividades de cuidado a cargo de adolescentes y jóvenes, y las inserciones laborales precarias (tanto el trabajo adolescente “desprotegido” como la informalidad laboral). Estas últimas son, en realidad, manifestaciones de un conjunto de barreras, pero también, a su vez, una barrera en sí misma para acceder a una trayectoria virtuosa de trabajo decente. Las inserciones precarias pueden generar importantes “efectos cicatriz” que condicionan la trayectoria futura.

#### **a. Adolescentes: déficits en materia de trabajo protegido**

En relación con el trabajo adolescente (16 y 17 años), la legislación actual establece ciertas condiciones bajo las cuales pueden trabajar, persiguiendo el objetivo de que se resguarden sus derechos como trabajadores y que el trabajo no afecte el desempeño educativo, la salud y el desarrollo como adolescentes. En línea con esto, entre otros aspectos, se establece una jornada de trabajo menor que la de los adultos (6 horas diarias y 36 semanales) y se prohíbe el trabajo nocturno.

De acuerdo con los datos del Módulo de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes (MANNyA, Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC), un 16,8% de los adolescentes participa en actividades económicas. Por otra parte, un 8,5% de los adolescentes realiza tareas para el autoconsumo y un 11,3%, actividades domésticas intensas en el propio hogar. Estas cifras promedio ocultan una importante diferencia de género. Entre los varones se observa una mayor participación en actividades económicas (21,3% frente a un 12,1% entre las mujeres), mientras que entre las mujeres se advierte una mayor participación en actividades domésticas intensivas (17,0% frente a un 5,8% entre los varones).

### Cuadro 3.1. Participación de adolescentes (16 y 17 años) en actividades económicas y no económicas, 2012

Total urbano

Actividad	Total <sup>3</sup>		Varones		Mujeres	
	Número	%	Número	%	Número	%
Doméstica de forma intensiva <sup>1</sup>	151.130	11,3	40.000	5,8	111.130	17,0
Para el autoconsumo	113.999	8,5	89.347	13,0	24.652	3,8
Económica (para el mercado) <sup>2</sup>	225.096	16,8	146.202	21,3	78.894	12,1
Total de adolescentes que realizaron al menos alguna de estas tres actividades	410.603	30,9	224.431	33,0	186.172	28,7
<b>Total de adolescentes</b>	<b>1.329.994</b>		<b>680.911</b>		<b>649.083</b>	

Notas: (1) En el caso de los adolescentes se considera actividad doméstica intensiva o intensa aquella realizada dentro del hogar que exceda las 15 horas semanales. (2) Se considera si trabajó en la semana de referencia. (3) Total urbano.

Fuente: OIT a partir de datos del MANNyA.

El trabajo adolescente muestra una tendencia decreciente entre 2004 y 2012. A partir de la información del MANNyA, de 2012, y de la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA), de 2004, es posible analizar la evolución de las actividades realizadas por adolescentes para un subconjunto de aglomerados que corresponden a Gran Buenos Aires (GBA), Mendoza, Noroeste argentino (NOA) y Noreste argentino (NEA). Los datos muestran que el porcentaje de adolescentes de 16 y 17 años que trabajan descendió 8,2 p.p.; mientras que el porcentaje de adolescentes que realiza una actividad económica para el mercado descendió 3,7 p.p. (mayores detalles en Anexo estadístico Cuadro A.4; Bertranou *et al.*, 2015).

El MANNyA no permite hacer un análisis exhaustivo del trabajo adolescente en actividades económicas, siguiendo los lineamientos de la norma legal vigente referida al trabajo adolescente protegido. No obstante, es posible analizar algunas dimensiones vinculadas con el trabajo decente entre los jóvenes. En primer lugar, se destaca que un 16,3% de los adolescentes tienen una jornada laboral que excede los parámetros fijados en la legislación (36 horas semanales). Asimismo, un 6,1% realiza trabajo nocturno, algo que también está prohibido por ley. También se observa que hay adolescentes que cumplen tareas y trabajo en condiciones que pueden ser perjudiciales para su salud: un 18,6% desarrolla sus actividades en sitios donde hay mucho ruido y un 19,7% tiene que llevar cargas pesadas. Además, un porcentaje elevado de los adolescentes que llevan a cabo actividades económicas comenzó a realizarlas antes de la edad legal permitida (48,2%). Por último, del total de jóvenes que efectúan una actividad económica, un 80,6% recibe una remuneración por su trabajo; y entre los que trabajan una mayor

cantidad de horas, un porcentaje muy bajo percibiría un ingreso equivalente o superior a un salario mínimo (Cuadro A.5 en Anexo estadístico).

### Cuadro 3.2. Déficits de trabajo decente (protegido) en los adolescentes, 2012

Total urbano

Dimensiones	Total	Porcentaje
<b>Horas semanales de trabajo</b>		
1 a menos de 3 horas	19.663	8,7
3 a menos de 10 horas	79.725	35,4
10 a menos de 36 horas	89.077	39,6
36 horas y más	36.631	16,3
<b>Trabajo nocturno</b>		
Realiza trabajo nocturno	13.812	6,1
<b>Problemas para la salud</b>		
Fuertes olores	18.704	8,3
Poca luz	2.093	0,9
Mucho ruido	41.787	18,6
Cargas pesadas	44.261	19,7
<b>Inicio de la actividad</b>		
Antes de la edad permitida	108.581	48,2
<b>Ingreso laboral</b>		
Trabajo remunerado	181.450	80,6

Fuente: OIT a partir de datos del MANNyA.

No menos importante es destacar que si bien el trabajo adolescente en actividades económicas descendió entre 2004 y 2012, no todas las dimensiones que caracterizan la calidad del empleo han mejorado. Aunque disminuyó el porcentaje de adolescentes que ingresaron al empleo antes de la edad permitida por ley, y también el de los que realizan trabajo nocturno, aumentó el porcentaje de adolescentes que trabaja expuesto a fuertes olores y mucho ruido (más detalles en el Cuadro A.6 del Anexo estadístico).

#### b. Inestabilidad y precariedad laboral en el empleo juvenil

En relación con los jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, se observa una elevada inestabilidad en su situación de empleo. Por un lado, si bien se distingue una mayor tasa de desempleo que en los adultos, se destaca que un gran número de los desocupados ha tenido alguna experiencia laboral previa. Este resultado se mantiene a lo largo de todo el período, lo que indica que la obtención de un empleo no es la mayor barrera que enfrentan los jóvenes, sino la dificultad para mantenerlo (Veza y Bertranou, 2011).

Por otra parte, también se advierte que la incidencia del desempleo de larga duración (considerado en este caso mayor de 12 meses) es menor en los jóvenes que entre los adultos.<sup>7</sup> Al cuarto trimestre de 2013, el 10% de los jóvenes desempleados estaba en esa situación por más de un año. Esto podría sugerir que el comparativamente elevado desempleo juvenil responde principalmente a los flujos de entrada a la desocupación más que a la existencia de barreras a la entrada al empleo.

La composición por nivel educativo del conjunto de desocupados difiere significativamente entre los jóvenes y los adultos. Esto obedece en parte a que algunos jóvenes todavía están en proceso de formación. Entre las principales diferencias se observa que entre los adultos es mayor el porcentaje de desocupados con educación obligatoria completa. Por otra parte, entre los jóvenes es muy superior la proporción de personas desocupadas que no han completado el nivel secundario. Aun así, al cuarto trimestre de 2013, se advierte que la mayoría de los jóvenes desocupados completaron el secundario (52,9%) (Gráfico A.4 del Anexo estadístico).

La calidad del empleo entre los jóvenes ocupados muestra importantes déficits y brechas respecto de los adultos, a pesar de las mejoras observadas en distintas dimensiones que definen la calidad del empleo. En el Cuadro 3.3 se muestran algunas. Se observa que las brechas más importantes se encuentran en los aspectos asociados con la registración de los trabajadores en la seguridad social (que a su vez es el indicador más utilizado para cuantificar la incidencia de la informalidad laboral en el mercado laboral argentino). Por ejemplo, para 2013, el porcentaje de jóvenes sin descuento jubilatorio se ubica en 58%, en tanto es del 28% en los adultos. Por otra parte, también se percibe una importante diferencia entre el porcentaje de adultos y jóvenes con empleo estable.<sup>8</sup> Asimismo, el número de personas que reciben un ingreso laboral inferior al salario mínimo es mayor entre los jóvenes. Todas estas situaciones permiten aproximar los déficits de trabajo decente que enfrentan los jóvenes ocupados (Veza y Bertranou, 2011).

---

7 Este hallazgo es consistente con el obtenido por algunos estudios disponibles para Argentina, como el de Lépore y Schleser (2005) y Paz (2012), que no encuentran una incidencia significativamente mayor del desempleo de larga duración entre jóvenes en relación con los adultos.

8 En esta dimensión se analiza la estabilidad desde el punto de vista del trabajador; es decir que puede ocurrir que se trate de un empleo informal, por ejemplo, sin contrato laboral, pero que el trabajador lo considere como estable.



**Cuadro 3.3. Déficit de trabajo decente en jóvenes y adultos, 2003, 2008 y 2013**

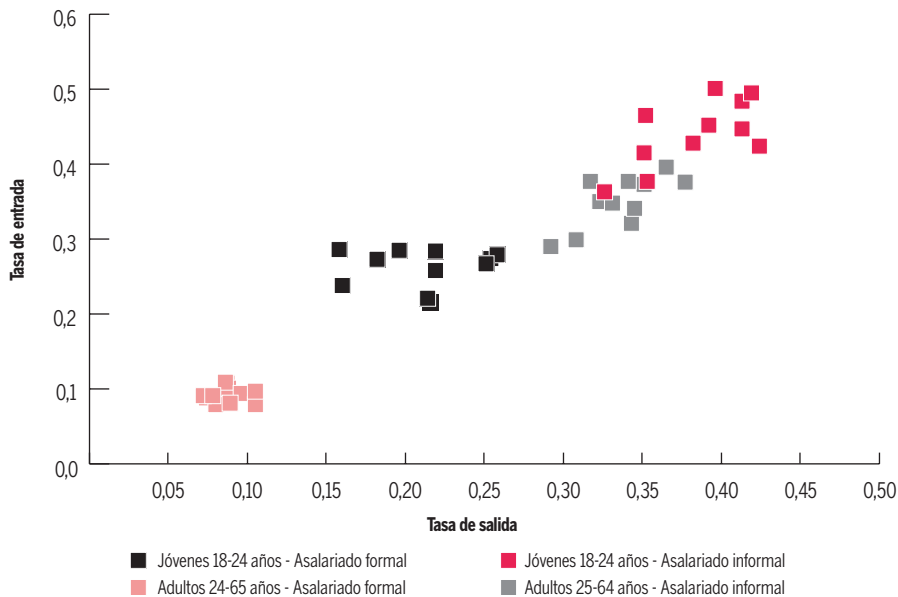
Indicadores trabajo decente	Jóvenes 16 a 24 años			Adultos 25 a 64 años		
	2003	2008	2013	2003	2008	2013
Jornada laboral superior a 48 horas	21,9%	19,1%	17,2%	23,6%	21,5%	17,6%
Subocupación involuntaria	26,5%	15,3%	12,4%	21,3%	10,9%	8,7%
Ingreso laboral inferior al SMVM	22,5%	27,3%	20,2%	13,1%	16,7%	9,7%
Ocupados con empleo inestable	35,8%	19,3%	24,0%	17,5%	9,6%	7,4%
Asalariados sin descuentos jubilatorios	72,3%	58,1%	59,3%	43,3%	32,8%	28,4%
Asalariados sin obra social	72,3%	57,3%	57,6%	43,7%	32,2%	26,8%
Asalariados sin días pagos por enfermedad	69,6%	55,2%	58,4%	41,7%	31,1%	27,1%
Asalariados sin vacaciones pagas	69,7%	55,5%	57,0%	41,1%	30,9%	26,8%
Asalariados sin aguinaldo	70,3%	55,9%	57,4%	41,4%	30,9%	27,3%

Fuente: OIT a partir de datos de la EPH.

Entre los jóvenes las tasas de rotación laboral son mayores. Para el período 2003-2013 se observa que los jóvenes “tienen mayores chances de obtener un empleo” en relación con los adultos; esto se desprende de la brecha en las tasas de entrada de jóvenes y adultos. Para cualquiera de los años del período considerado, el porcentaje de jóvenes que obtiene un empleo duplica (e incluso en algunos años triplica) el porcentaje de adultos que lo consiguen, sea el empleo formal o informal. No obstante, también se advierte que los jóvenes “tienen mayores chances de perder un empleo” en relación con los adultos. Al igual que lo observado para las tasas de entrada, las tasas de salida de los jóvenes duplican la correspondiente a los adultos (Gráfico A.5 del Anexo estadístico).

Estas diferencias en las tasas de entrada y salida entre jóvenes y adultos se manifiestan tanto en empleos asalariados formales como en empleos asalariados informales. No obstante, es importante destacar que la mayor brecha se encuentra en los empleos formales. Esto obedece, en parte, a que los jóvenes presentan una mayor movilidad entre el empleo asalariado registrado y el empleo informal con respecto a los adultos.

**Gráfico 3.1. Tasas de entrada y salida para jóvenes y adultos según tipo de inserción laboral, 2003-2013**



Nota: Las tasas de entrada y salida incluyen transiciones desde un empleo formal a uno informal y viceversa, y por eso son más elevadas que las que surgen de comparar los estados con empleo y sin empleo.  
Fuente: OIT a partir de datos de la EPH.

Los elevados niveles de movilidad en el segmento formal generan ciertos interrogantes sobre si las transiciones estimadas como “finalizadas” en este documento pueden ser consideradas como permanentes. Esto requeriría de estudios longitudinales de largo plazo con más y mejor información de las trayectorias individuales de los trabajadores desde su juventud a su adultez.

Finalmente, cabe volver a mencionar y remarcar que los déficits de trabajo decente aquí señalados, tanto en el plano del desempleo como en el de la calidad del empleo, se hacen más profundos en contextos de inestabilidad económica, dado que el empleo juvenil es más sensible al ciclo económico.<sup>9</sup>

### c. Deserción escolar

Si bien entre 2003 y 2012 la proporción de jóvenes que no completaron el nivel secundario (último nivel de la educación obligatoria) se redujo, durante 2007-2010 se

<sup>9</sup> Con relación a este punto se puede consultar el trabajo pionero de Freeman y Wise (1982), los más recientes de OIT (2010, 2012), y para el caso argentino, Vezza y Bertranou (2011) y Paz (2012).

aprecia un incremento, particularmente entre los varones. Asimismo, en 2013, un 41% de los jóvenes de 18 a 24 presentan un nivel educativo inferior al secundario completo; este porcentaje significativamente mayor entre los varones (46%) que en el caso de las mujeres (37%) (Gráfico A.6 del Anexo estadístico).

La evolución de la tasa de asistencia de los adolescentes (de 16 a 17 años) a un establecimiento educativo da cuenta de un aumento de 78% a 81% entre 2003 y 2008, y de un nuevo aumento de casi 4 p.p. luego de 2009. Esto podría estar relacionado, en parte, con la implementación a fines de 2009 de la Asignación Universal por Hijo (AUH). No obstante, la serie muestra cierta irregularidad, ubicándose en 2013 en 80% (es decir, un nivel similar al de 2009).

Los problemas de deserción escolar en la educación formal comienzan en los dos últimos años del nivel secundario, en tanto la asistencia al nivel primario es prácticamente universal. El Gráfico 3.2 muestra cómo la deserción escolar pasa de 12% entre los adolescentes de 16 años al 20% entre los de 17 años. También se observan problemas de sobreedad en la finalización del secundario.<sup>10</sup>

Como se mencionó anteriormente, de los jóvenes entre 18 y 24 años, cerca del 40% no finalizó el secundario. Pero se advierte un comportamiento diferente según distintas edades. Para los jóvenes de 18 años se observa que el 54% no ha finalizado el secundario, pero un porcentaje de estos aún asisten a la escuela. Por otra parte, entre los jóvenes de 24 años, el 32% no ha finalizado el secundario.

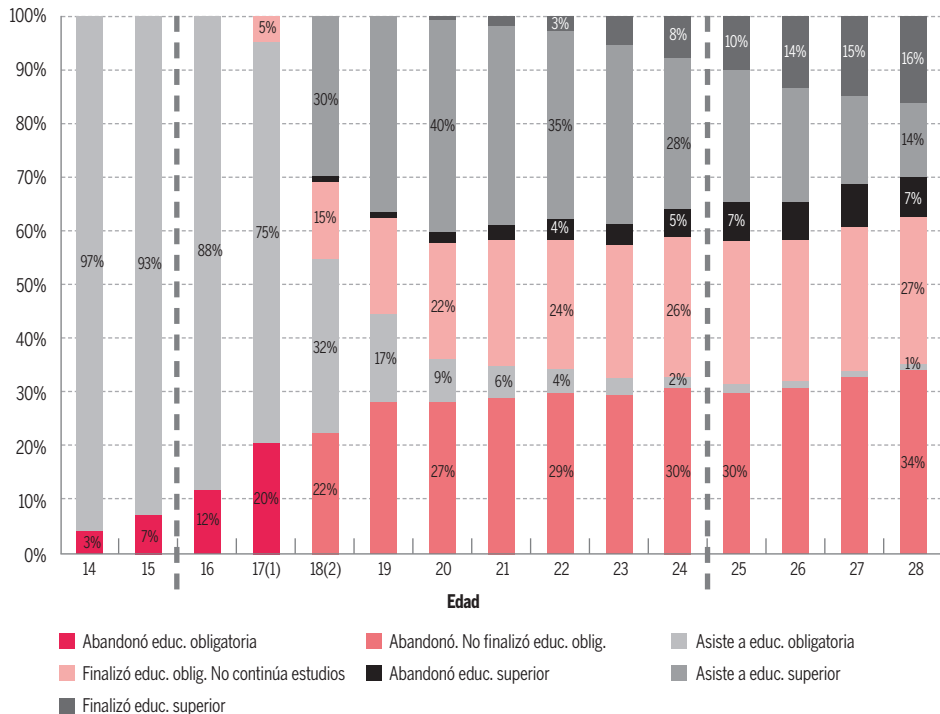
De la estructura de cohortes presentada en el Gráfico 3.2, no solo se desprende que un elevado porcentaje de jóvenes termina la secundaria con sobreedad, sino también que un porcentaje elevado de los que asisten al secundario con sobreedad terminan abandonando. Esto se deduce del aumento del porcentaje de jóvenes sin educación formal que no asisten a un establecimiento educativo entre los 18 y 24 años. Por otra parte, también se destaca la baja tasa de asistencia a un establecimiento educativo de los jóvenes entre 21 y 24 años que no completaron la educación obligatoria; por ejemplo, de los jóvenes de 24 años un 32% no tiene aprobado el nivel secundario, y de este total solo 2 p.p. son jóvenes que asisten a algún establecimiento educativo.

Asimismo, del Gráfico 3.2 también se desprenden otras cuestiones. Por un lado, se

10 Según datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE - Ministerio de Educación), durante 2003-2009 la tasa de repitencia de los alumnos del nivel polimodal o secundario orientado (mayoritariamente, adolescentes y jóvenes) se mantuvo entre el 7% y el 8%. La tasa de sobreedad, es decir, la proporción de alumnos que tienen una edad superior a la considerada teórica para el año de estudio que están cursando, se mantuvo por encima del 34% a lo largo de ese período. Particularmente, entre 2008 y 2009 la tasa de sobreedad pasó de 35,4% a 37,4%.

observa el comportamiento exponencial del abandono escolar en el nivel secundario en las edades teóricas de asistencia. Se advierte que el abandono pasa del 3% a los 14 años al 20% a los 17 años. Por el otro, se percibe que en gran medida no hay reinscripción educativa luego de los 25 años entre quienes no finalizaron la educación obligatoria. El porcentaje de personas que no completó sus estudios formales y participa de acciones de terminalidad educativa se mantiene constante entre los 22 y 27 años en torno al 30%. De igual modo, el porcentaje de aquellos que finalizaron la educación formal pero no continúan sus estudios también comienza a mantenerse constante luego de los 23/24 años.

**Gráfico 3.2. Educación según etapas dentro del ciclo de vida de los jóvenes, promedio de cohortes entre 2003 y 2013**



Notas: (1) Incluye un porcentaje muy pequeño de adolescentes que asisten al nivel terciario. (2) Estos indicadores han sido elaborados considerando el segundo trimestre de cada año. Por esto, la edad en la cual los jóvenes asisten al último año de educación formal sería 17 y la edad en la cual comenzarían la educación superior sería 18. Fuente: OIT a partir de datos de la EPH.

La asistencia a un establecimiento educativo está asociada al nivel de vulnerabilidad de los hogares. Los estudios indican que existe una relación inversamente proporcional entre la probabilidad de abandono escolar y la educación promedio de los padres y el

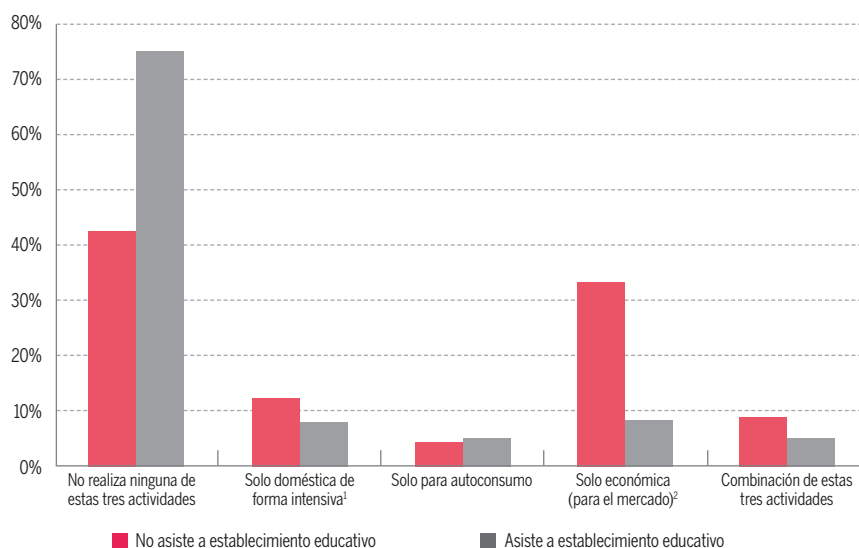
nivel socioeconómico de las familias.<sup>11</sup> Es decir, el abandono de la escuela secundaria es mayor cuando los alumnos pertenecen a familias de bajos ingresos y sus padres tienen bajos niveles de educación. Esto se observa en Argentina, donde la tasa de deserción escolar promedio asciende a 15,5% entre los adolescentes y a 38,8% entre los jóvenes de 18 a 24 que pertenecen a los dos quintiles más pobres de la distribución de ingresos familiares. Por otro lado, las tasas de deserción son 5% y 9% en el caso de los adolescentes y jóvenes del quintil de ingresos más rico (Cuadro A.7 del Anexo estadístico). No obstante, en la última década, la tasa de deserción escolar de los jóvenes clasificados en el estrato más pobre (dos primeros quintiles) muestra una marcada tendencia decreciente. En particular, se advierte una importante caída entre 2009 y 2010, más pronunciada en el caso de los adolescentes (4,4 p.p. entre el 2° trimestre de 2009 y el 2° trimestre de 2010). Esto podría estar relacionado con la implementación del programa AUH a fines de 2009. Del mismo modo, podría esperarse que el programa PROGRESAR (que consideraremos en el apartado 5.b) produzca un aumento en la tasa de asistencia escolar de los jóvenes de 18 a 24 años de los estratos de ingresos más bajos que no han finalizado la educación obligatoria. Por otra parte, entre los quintiles del medio de la distribución (quintil 3 y quintil 4) la tasa de deserción solo bajó muy moderadamente.

Además, se observa que existe un vínculo entre la participación en el mercado de trabajo de los adolescentes y la asistencia escolar. Del total de adolescentes que no asisten a un establecimiento educativo, un tercio participa en actividades económicas para el mercado. No obstante, también es importante destacar que más de un 40% de los adolescentes que no asisten a la escuela no se encuentra desarrollando ninguna actividad económica o no económica en forma intensiva. De esto se desprende que si bien la participación laboral es un importante factor explicativo del abandono de la educación, hay otros factores que también son muy relevantes. Algunos de esos factores son la vulnerabilidad económica de los hogares, aspectos asociados al nivel de conciencia social sobre la importancia de la educación y la accesibilidad a establecimientos educativos (OIT, 2013b).

---

11 Véanse Salvia y Tuñón (2008), Filgueira *et al.* (2001), entre otros.

**Gráfico 3.3. Participación de adolescentes (16 y 17 años) en actividades económicas y no económicas, y asistencia a establecimientos educativos, 2012**



Notas: (1) Se considera actividad doméstica intensiva o intensa aquella realizada dentro del hogar que exceda las 15 horas semanales.

(2) Se considera que realizó actividad económica para el mercado si trabajó en la semana de referencia.

Fuente: OIT a partir de datos del MANNyA.

El abandono de la escuela secundaria no solo se produce por motivos socioeconómicos, también está vinculado con el deterioro de la calidad de la educación que reciben los jóvenes y la falta de adecuación de los contenidos educativos. La educación secundaria en Argentina y otros países de América Latina se ha orientado tradicionalmente a preparar a los jóvenes para el ingreso a la universidad, de modo que los contenidos vocacionales son escasos o directamente inexistentes. Por lo tanto, los jóvenes que por motivos diversos, incluyendo la pobreza familiar, no vislumbran en su futuro un eventual acceso a la universidad tienen una mayor propensión a abandonar el secundario. Si bien el diploma de la escuela secundaria otorga mayores oportunidades en el mundo laboral, es cada vez más insuficiente para acceder a muchos empleos, principalmente a los de mejor calidad. La mayoría de los procesos productivos requieren nuevas capacidades y habilidades, y muchos jóvenes consideran que la escuela secundaria actual no brinda estas competencias. De este modo, el reconocimiento de que el secundario completo no garantizará un buen empleo podría estar desalentando finalizar este nivel de educación (Díaz Langou *et al.*, 2014; Millán Smitmans, 2012; Colina, 2014).

Al problema de la deserción y la sobreedad en el nivel secundario, se agrega el de la baja calidad educativa. Conforme a los resultados del Operativo Nacional de Evaluación (ONE) de 2007, los alumnos argentinos de 2° y 3° año de la educación secundaria presentaban un nivel de rendimiento bajo en Ciencias naturales (55,7%), Ciencias sociales (42,2%) y Matemática (44,7%). Esto implica que estos alumnos exhibían dificultades significativas en el manejo de los dominios escolares considerados. No obstante, en el ONE 2010 se observa una mejora significativa en los resultados académicos obtenidos por los alumnos, si se considera la caída en el porcentaje de estudiantes que presentó un nivel de rendimiento bajo en esas tres áreas del conocimiento. Sin embargo, en Lengua se aprecia un incremento de la proporción de alumnos que obtuvieron un rendimiento bajo de 21,2% a 26,3% (Cuadro 3.4).

**Cuadro 3.4. Resultados del Operativo Nacional de Evaluación 2007 y 2010. Alumnos de 2° y 3° año del nivel secundario**

Niveles de desempeño	ONE 2007				ONE 2010			
	Ciencias naturales	Ciencias sociales	Lengua	Matemática	Ciencias naturales	Ciencias sociales	Lengua	Matemática
Nivel bajo	55,7%	42,2%	21,2%	44,7%	34,3%	30,1%	26,3%	30,0%
Nivel medio	34,2%	47,0%	58,7%	36,8%	52,2%	52,8%	53,3%	55,4%
Nivel alto	10,1%	10,8%	20,2%	18,5%	13,4%	17,2%	20,4%	14,7%

Fuente: Ministerio de Educación – DiNIECE.

#### **d. Tareas de cuidado, el desbalance de género**

La identificación de los jóvenes vulnerables bajo el criterio “no estudia” y “no trabaja” involucra agregar realidades muy disímiles, así como excluir situaciones relevantes (Veza y Bertranou, 2011). Dentro de este grupo heterogéneo hay jóvenes que dedican su tiempo a tareas del hogar o al cuidado de otros miembros del hogar, y que si bien no participan del mercado de trabajo y se encuentran fuera del sistema educativo, dan un uso productivo a su tiempo. En este sentido se puede decir que otra de las barreras que enfrentan los jóvenes para acceder al mercado laboral, o continuar estudiando y formándose, reside en el hecho de que un porcentaje no menor debe dedicarse al cuidado de sus hijos (o de otros menores en el hogar) y a atender los quehaceres domésticos.

Como se señaló anteriormente, para 2013, un 16% de los jóvenes NiNis de 18 a 24 años son padres, y la edad promedio de sus hijos (estimada) es de 3 años. De este total, un 73,7% no ha finalizado la educación obligatoria (es decir, el secundario).

De acuerdo a datos del Ministerio de Salud, para 2010, un 15,8% del total de nacidos vivos es de madre adolescente (considerando como adolescentes a mujeres de hasta 19 años, según la Dirección de Estadísticas e Información en Salud, DEIS), y la tasa de fecundidad<sup>12</sup> para este grupo es de 34,8. La mayoría de las madres adolescentes no tienen finalizada la secundaria. En 2010, solo el 20% de las madres de 18 y 19 años habían completado el secundario.

Por otra parte, como se observa en el Gráfico 3.3, la participación de los adolescentes en actividades domésticas intensivas, dentro de las cuales se encuentran las tareas de cuidado, incide de manera negativa en la asistencia a establecimientos educativos, aunque en menor magnitud que la participación en actividades económicas.

Por otra parte, los datos de la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo (relevada junto con la Encuesta Anual de Hogares Urbanos, EAHU durante el tercer trimestre del año 2013) muestran que un elevado porcentaje de los jóvenes NiNis (de entre 18 y 24 años)<sup>13</sup> realizan actividades vinculadas con quehaceres domésticos (66,8%) y con el cuidado de niños, enfermos o adultos mayores miembros del hogar (34,9%). Si bien entre aquellos que trabajan y/o estudian también se observa un elevado porcentaje de jóvenes que realizan quehaceres domésticos, la intensidad horaria es menor (Cuadro 3.5). Al respecto también se advierten marcadas diferencias de género: entre las mujeres NiNis el 87,4% realiza tareas asociadas con quehaceres del hogar y el 56,9% desempeña tareas vinculadas con el cuidado de miembros del hogar. En el caso de los varones NiNis, estos valores son del 46,3% y 13,0%, respectivamente. (Cuadros A.8 y A.9 en el Anexo estadístico).

**Cuadro 3.5. Participación de los jóvenes en trabajos no remunerados, 2013**

Jóvenes de 18 a 24 años	Quehaceres domésticos		Apoyo escolar a miembros del hogar		Tareas de cuidado (miembros del hogar)		Colaborar con otros hogares <sup>1</sup>		Trabajo voluntario	
	%	Horas <sup>2</sup>	%	Horas <sup>2</sup>	%	Horas <sup>2</sup>	%	Horas <sup>2</sup>	%	Horas <sup>3</sup>
Ninis	66,8	3,5	8,3	2,3	34,9	6,8	6,1	9,3	1,7	6,6
Solo estudian	64,4	2,3	8,2	2,2	12,9	5,0	3,2	4,5	2,4	4,4
Estudian y trabajan o buscan trabajo	56,2	2,2	8,3	2,3	11,9	4,4	6,6	5,3	4,6	6,8
Solo trabajan	48,9	2,4	6,7	2,0	20,1	4,8	3,2	7,2	2,0	6,4

Notas: (1) No remunerado; (2) horas promedio por día; (3) horas semanales promedio.

Fuente: OIT a partir de datos de la EAHU (2013) y la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo.

<sup>12</sup> Definida como el cociente entre el número de nacidos vivos registrados en la población femenina (de un grupo de edad específico) y la población femenina (de ese grupo de edad) multiplicado por 1000.

<sup>13</sup> No se relevó esta información para menores de 18 años.



Entre los jóvenes NiNis (de entre 18 y 24 años), la gran mayoría no ha finalizado la educación formal. Según datos de la EAHU de 2013, cerca del 90% de estos jóvenes no ha completado el secundario. Esto constituye un importante obstáculo para sus trayectorias hacia el trabajo decente. Se desprende, por lo tanto, que para que estos jóvenes puedan formarse, a través de actividades de capacitación profesional y terminalidad educativa, a fin de participar en el mercado de trabajo, es necesario un apoyo que les posibilite sustituir el tiempo que destinan mayoritariamente a tareas domésticas.

## 4. Una mirada general a las estrategias para abordar los déficits de trabajo decente en los jóvenes

El trabajo decente, entendido como aquel que se realiza en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, exige articular objetivos a corto, mediano y largo plazo, y tomar en consideración el ciclo de vida y la trayectoria personal. En este sentido, el itinerario laboral no debería comenzar con un empleo, sino con la educación y la formación o acumulación de experiencia laboral o empresarial en los primeros tramos de la trayectoria hacia el trabajo decente (OIT, 2010).

De este modo, la trayectoria de trabajo decente requiere la acumulación de ciertos conocimientos y habilidades útiles para interactuar en el mercado de trabajo. Tales conocimientos se adquieren en mayor cantidad y velocidad durante la niñez y la juventud dentro del sistema educativo. Luego, en las etapas posteriores, resulta más difícil (para otras instituciones, como las de capacitación laboral) transferir las competencias generales no adquiridas en la educación formal. Por ello, es fundamental no solo incrementar los esfuerzos para aumentar la cobertura de la educación formal, sino también para mejorar su calidad.

Durante la niñez y la juventud hay una serie de riesgos, como el abandono escolar, el trabajo infantil e inserciones laborales precarias, entre otros, que limitan las posibilidades de éxito en esta trayectoria hacia el trabajo decente (OIT, 2010; OIT, 2013b). El problema del abandono prematuro de los estudios obedece en gran medida a las condiciones de vulnerabilidad social de los hogares. Por ello, la protección social adquiere un rol relevante para ayudar a las familias en situación de pobreza a sortear sus problemas económicos sin comprometer la educación de sus hijos (OIT, 2012). Asimismo, además de complementar y actuar como medida de retención escolar, la protección social también debe acompañar a las políticas de reinserción laboral, dado que estas posibilitan segundas oportunidades para que los jóvenes tengan ingresos menos traumáticos al mercado de trabajo (OIT, 2013b). No obstante, para que las medidas de protección social tengan resultados satisfactorios en el largo plazo, deben estar articuladas dentro de estrategias de retención y reinserción escolar más amplias.

Las políticas tendientes a resolver las falencias estructurales en el mediano y largo plazo no pueden ser consideradas de manera aislada respecto de la necesidad de iniciativas destinadas a afrontar las deficiencias más urgentes. Además del enfoque del ciclo de vida de las personas y de la importancia de garantizar una elevada cobertura educativa de calidad, para hacer frente a la problemática del empleo de los jóvenes, también se requiere de un amplio conjunto de políticas y programas que aborden todas las aristas de este fenómeno. Así, una estrategia integral debería abarcar desde las políticas macroeconómicas hasta las políticas de mercado de trabajo y las intervenciones específicas orientadas a grupos de jóvenes desfavorecidos (OIT, 2005).

La importancia de la macroeconomía radica en el hecho de que el empleo juvenil está estrechamente relacionado con la situación general de empleo. En este sentido, un marco de políticas que permita lograr un crecimiento inclusivo con elevada elasticidad empleo-producto constituye una piedra angular de la promoción del empleo juvenil (OIT, 2012). Además, teniendo en cuenta la mayor vulnerabilidad del empleo juvenil ante las crisis, también debiera contemplarse la necesidad de introducir políticas contracíclicas.

Las políticas activas de mercado de trabajo, así como otras intervenciones más específicas, pueden beneficiar a los jóvenes ya que permiten mitigar las consecuencias que tiene sobre la empleabilidad la falta de acumulación de conocimientos y habilidades en el sistema educativo formal, así como los efectos que generados por las primeras inserciones precarias (desmotivación, *scarring effects*) sobre las trayectorias futuras.<sup>14,15</sup>

Para ser exitosas, las políticas activas deben formar parte de un paquete que además contenga garantías de protección social que permita generar cierta seguridad de ingresos. En relación con esta última dimensión, generalmente se ha puesto mayor énfasis en que prestaciones monetarias generosas pueden desalentar la búsqueda de empleo. No obstante, debe tenerse en cuenta que un apoyo básico de ingresos puede resultar indispensable para que las personas pueden dedicar todos sus esfuerzos a la búsqueda de empleo y a la participación en todas las actividades que mejoren sus condiciones de empleabilidad. Es por esto que resulta fundamental desarrollar un

---

14 Las primeras inserciones laborales son clave para el futuro de los jóvenes ya que influyen en la forma en la que estos construyen sus expectativas y trayectorias. Así, cuando los jóvenes no visualizan una trayectoria laboral de trabajo decente que les garantice la movilidad socioeconómica ascendente, comienzan a cuestionar la validez de la educación y el empleo como medios de progreso personal y social (OIT, 2010).

15 Un tema de debate teórico y empírico se centra en si las condiciones de empleo (y desempleo) en las primeras inserciones laborales de los jóvenes tienen efectos duraderos hasta la adultez (usualmente denominados como estigma o "efecto cicatriz") o si desaparecen gradualmente (Ruhm, 1991). Los resultados obtenidos por Cruces *et al.*, (2012) para Argentina sugieren que las cohortes expuestas a mayores niveles de desempleo e informalidad en su juventud enfrentan peores condiciones en el mercado laboral como adultos, y los efectos adversos son mayores entre los trabajadores jóvenes con bajo nivel educativo.

paquete integral que no solo incluya los servicios de empleo, sino que incluso vincule la experiencia laboral y las garantías de protección social (OIT, 2012).

Por otra parte, aun cuando logren insertarse en un empleo, los jóvenes presentan elevados déficits de trabajo decente ya que, en gran medida, acceden a empleos precarios; así, la informalidad es uno de los fenómenos que registra mayor extensión entre los jóvenes. Por lo tanto, las estrategias de formalización de la economía informal deben prestar particular atención a esta categoría de trabajadores vulnerables. A su vez, este déficit generalmente se vincula íntimamente con otros, como la falta de representación en espacios de diálogo social, una mayor vulnerabilidad frente al desempleo, el incumplimiento de las regulaciones laborales (por ejemplo, la legislación de salarios y jornada de trabajo) y la falta de acceso a la protección social. Por esto último, además de las acciones específicas de formalización (que deben enmarcarse en una estrategia general), los jóvenes, al igual que los otros grupos etarios, requieren del acceso a un conjunto de prestaciones sociales básicas que les ofrezcan protección contra varias contingencias vitales y sociales. Aquí adquieren relevancia el acceso a los servicios de salud y, como existe la posibilidad de que los jóvenes ya tengan responsabilidades familiares, el acceso a servicios de cuidado. Esto último permitiría apoyar y facilitar la incorporación de los jóvenes a empleos decentes y productivos (OIT, 2013a).

Las políticas de cuidado, junto con otras acciones como campañas para la prevención de embarazo adolescente y acciones de segunda oportunidad en materia educativa, son relevantes para promover el empleo para el grupo identificado como “triple Ni”, es decir, aquellos que no estudian, no trabajan y no buscan empleo.

## 5. El papel de la protección social como parte de las políticas para apoyar las trayectorias de trabajo decente de los jóvenes

Las garantías de seguridad económica básica como parte de las políticas para apoyar las trayectorias de trabajo decente de los jóvenes son cruciales. El nivel y grado de focalización pueden depender de la condición de vulnerabilidad de los jóvenes y sus hogares, en consonancia con los lineamientos de la Recomendación Núm. 202 relativa a los pisos nacionales de protección social, pero son esenciales para facilitar la participación de los jóvenes en actividades o programas que potencian sus condiciones de empleabilidad al actuar sobre la educación formal, la formación profesional y la inserción laboral en empleos de calidad. En este sentido, las ayudas económicas podrían facilitar que las familias de menores recursos envíen a sus hijos a la escuela, y así no solo fomentar su formación, sino también prevenir que estos niños y adolescentes se involucren en actividades precarias o incluso perjudiciales para su desarrollo. De este modo, los jóvenes con empleos precarios podrían reducir su actividad laboral para participar en políticas activas de mercado de trabajo que faciliten su transición a la formalidad, y los jóvenes desocupados podrían contar con un ingreso adecuado durante el período de búsqueda de empleo e incluso podrían dedicar más tiempo a dicha búsqueda, involucrándose más plenamente en las actividades y acciones ofrecidas por los servicios públicos de empleo.

De este modo, un piso de protección social que incluya una garantía básica de ingresos para los jóvenes vulnerables se vislumbra como condición necesaria de una estrategia integral para atender la problemática del empleo joven. Esta garantía, sin embargo, no constituye una condición suficiente debido a que es solo un componente de una estrategia integral que requiere, incluso, de un paquete de prestaciones de protección social más amplio. Este paquete debería comprender tanto el acceso a los servicios esenciales de salud y a servicios de cuidado, entre otros, como también otras acciones vinculadas con las políticas laborales y productivas.

A continuación, en línea con los argumentos esgrimidos en los párrafos previos y considerando las barreras caracterizadas en la sección 3 (deserción escolar, dedicación

de tiempo a tareas de cuidado e inserciones laborales precarias), se analiza el desempeño de tres políticas implementadas en Argentina que han logrado una alta cobertura y que combinan una transferencia de ingresos con otro tipo de acciones. Teniendo en cuenta las diferentes problemáticas que enfrentan los adolescentes (en la franja de 16 y 17 años) y los jóvenes de entre 18 y 24 años, así como aspectos vinculados con la legislación laboral y en materia de educación formal, las intervenciones para estos dos grupos se han examinado por separado. En el caso de los adolescentes, se puso énfasis en la problemática del abandono escolar, y en el caso de los jóvenes de entre 18 y 24 años, en la formación de conocimientos y habilidades a través de las acciones de reinserción escolar, los servicios de empleo y la inclusión de la dimensión de los cuidados en las nuevas acciones de empleo.

#### **a. Protección social y retención escolar: la AUH**

La insuficiente capacidad del sistema educativo para retener una parte importante de los adolescentes en la escuela, sobre todo en el nivel secundario, se ha convertido en uno de los problemas más acuciantes en materia educativa. El problema de la deserción escolar no solo reside en su alta incidencia, sino también en las consecuencias que produce a nivel individual, social y económico. En particular este fenómeno tiene una elevada influencia en la trayectoria laboral futura de las personas, es decir, en la calidad de los empleos.

Dentro del conjunto de estrategias que se implementan para atender este problema, se destacan los programas sociales que otorgan apoyo financiero a las familias, el desarrollo de programas compensatorios dirigidos a las escuelas que atienden a las poblaciones más desaventajadas y los programas de promoción de la calidad educativa (CEPAL, 2002). En relación con el primer aspecto, la AUH, implementada en Argentina desde finales de 2009, constituye una herramienta que puede tener efectos positivos en los niveles de abandono escolar entre los menores de 18 años.

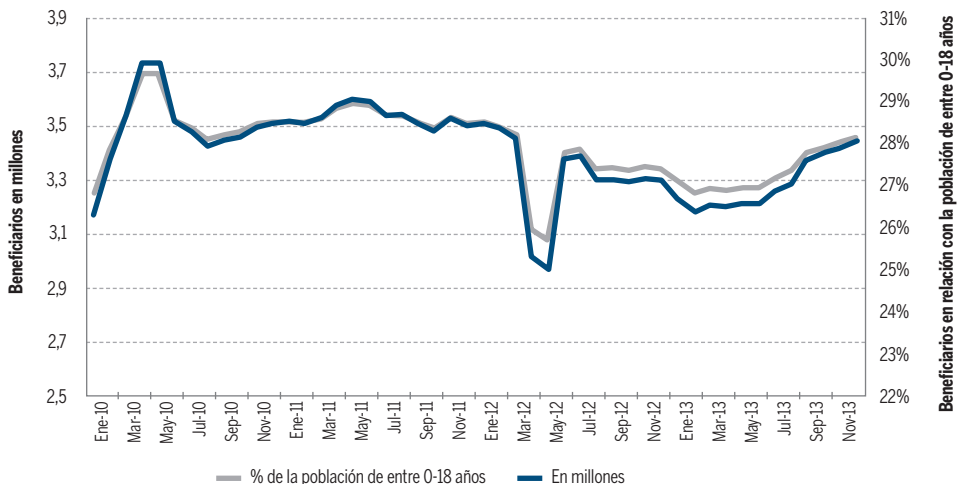
La AUH extiende la asignación familiar por hijo menor de 18 años (como también por hijo con discapacidad y la asignación por embarazo) a trabajadores fuera del circuito formal de la economía, se encuentren o no en actividad, siempre que posean ingresos inferiores al salario mínimo y no sean beneficiarios de otros programas contributivos o no contributivos. El beneficio otorgado por el programa AUH consiste en una prestación monetaria mensual no retributiva, que se abona a uno de los padres o tutores por cada niño menor de 18 años (\$837 en setiembre de 2015) o discapacitado (\$2730), hasta un máximo de cinco hijos.

Para acceder a las prestaciones, es necesario ser argentino, naturalizado o tener una residencia legal en el país no inferior a tres años previos a la solicitud. Si los hijos tienen

hasta 4 años de edad, los padres o tutores deben acreditar el cumplimiento de los controles de salud y del plan de vacunación obligatorio. A partir de los 5 años, se requiere que los hijos asistan al año lectivo escolar en establecimiento educativos públicos. En el caso de las mujeres embarazadas, la inscripción en el Plan Nacer (actualmente Plan Sumar) junto con los controles que este mismo plan establece<sup>16</sup> son requisitos obligatorios para el cobro de las prestaciones por hijo.

La implementación de la AUH implicó una reformulación en la política de programas de transferencia de ingreso no contributivo en Argentina. Por sus requisitos de participación, la AUH encontró intersección con los requisitos establecidos en otros programas vigentes. Esto generó el cierre del programa Jefes y Jefas y la reformulación del programa Familias por la Inclusión Social (PFIS) (Gráfico 5.3). Así, absorbió un gran número de beneficiarios de otros programas, principalmente del PFIS que hacia finales de 2009 cubría cerca de 700.000 familias (Bertranou y Casanova, 2012). La cobertura de la AUH se ha mantenido estable en torno a 3,5 millones de beneficiarios, aunque entre mediados de 2011 y finales de 2012 la cobertura descendió producto del aumento del empleo formal. En relación con la población de entre 0-18 años, la cobertura se ubica en torno al 28%.

**Gráfico 5.1. Cobertura de la Asignación Universal por Hijo, 2010-2013**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC y MTEySS.

<sup>16</sup> El Plan Nacer exige que durante el embarazo, las beneficiarias realicen cinco controles médicos relacionados con su peso, medición, control mamario, latidos del bebé y Papanicolaou. Además, exige que las embarazadas asistidas cumplan con el plan de vacunación obligatorio.

Si bien la AUH no se implementó con el objetivo específico de incrementar las tasas de asistencia escolar, al incluir como contrapartida de la transferencia de ingresos la certificación de la asistencia a la escuela de los menores beneficiarios, puede ser considerada como una herramienta de política pública tendiente a favorecer la asistencia escolar. Esta condicionalidad agrega un efecto adicional al que pudiese tener la transferencia monetaria en sí al aliviar la restricción presupuestaria de las familias de menores recursos, evitando que en estos hogares se busque en la participación laboral de los niños, las niñas y los adolescentes una fuente adicional de ingresos. Detalles de los factores que afectan la asistencia escolar se presentan en el Recuadro 1.

En línea con el argumento presentado en el párrafo anterior, Jiménez y Jiménez (2015) realizaron una evaluación del impacto de la AUH sobre las tasas de deserción escolar para los adolescentes que, como se mostró anteriormente es el grupo en el cual se registran los mayores índices de abandono escolar. La fuente de información de este estudio es la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHo) relevada entre 2012 y 2013. Los datos de esta encuesta están en consonancia con los datos de registro presentados en el Gráfico 5.1. La cantidad total de padres o tutores titulares de la AUH en las localidades de 5000 habitantes y más entre marzo de 2012 y 2013 asciende a 1,4 millones. En tanto que la cantidad total de menores de 18 años beneficiarios de la AUH (es decir, en hogares donde reside al menos un titular de la AUH) asciende a 3,3 millones y representa al 29,8% de los menores de 18 años del país.

Jiménez y Jiménez (2015) realizaron el ejercicio a través de un método cuasi experimental (*propensity score matching, PSM*). Para construir el grupo de control utilizaron un conjunto de características sociolaborales de los hogares. Para dar mayor robustez a los resultados, se elaboraron dos grupos de control: uno para el cual se siguen de cerca las condiciones de elegibilidad para acceder a la AUH (criterio 1; identificado como GC1) y otro que agrega a estas, condiciones adicionales más estrictas vinculadas con el ingreso total del hogar (en particular, la ubicación en la distribución del ingreso) (criterio 2; identificado como GC2).

Los resultados de este trabajo dan cuenta de que la AUH no solo tiene un efecto positivo en los ingresos de los hogares (con un incremento del ingreso per cápita familiar de entre 14 y 15%), sino que además tiene efectos en la tasa de deserción escolar y en la tasa de ocupación de los adolescentes (es decir, solo se considera la participación laboral en actividades económicas para el mercado).

Al emparejar el grupo de beneficiarios con el de elegibles no beneficiarios (grupos de comparación, CG1 y CG2) a través del método de PSM, la tasa de deserción escolar entre los adolescentes de 16 y 17 años beneficiarios de la AUH elegidos para conformar



el grupo de tratamiento resulta inferior a la de los elegibles que no perciben el beneficio y que fueron seleccionados como grupo de comparación o control. La diferencia en la tasa de deserción escolar asciende a 9 puntos porcentuales cuando se utiliza el GC1. En cambio, cuando se utiliza el GC2 (que presenta características más similares al grupo de beneficiarios), la tasa de deserción escolar estimada entre los adolescentes beneficiarios resulta menor en 10,5 puntos porcentuales a la estimada entre los adolescentes seleccionados como controles, y es estadísticamente significativa.

Asimismo, otro canal a través del cual el programa puede reducir los niveles de abandono escolar es a partir de su impacto en la tasa de ocupación adolescente. Jiménez y Jiménez (2015) encuentran que la tasa de ocupación de los beneficiarios elegibles es entre 9 p.p. y 13 p.p. más baja que el grupo de comparación (según sea el GC1 o GC2, respectivamente).<sup>17</sup>

### **Recuadro 1. Factores determinantes de la deserción escolar**

A pesar de la complejidad de los factores involucrados en la deserción escolar, estos pueden agruparse en características intrínsecas del individuo, características familiares y factores externos asociados con el ambiente académico o social de la institución escolar a la que asisten los jóvenes. De esta manera, el abandono escolar puede ser visto como resultado de un proceso dinámico que generalmente se desarrolla a lo largo del tiempo y en el que potencialmente pueden confluir factores sociales, económicos, demográficos, familiares, cognitivos, laborales, educativos e institucionales experimentados durante el curso de vida de los adolescentes, que aumentan o disminuyen sus probabilidades de abandonar el nivel educativo medio.

Entre las características individuales que afectan a la deserción, se incluyen la salud, la edad de ingreso a la escuela, el género, el estado civil, la residencia en zona rural o urbana y la raza de los jóvenes. En Argentina, la evidencia empírica de carácter cuantitativo relacionada con los efectos del género en la deserción indica que los varones jóvenes de 15 a 19 años tienen mayores probabilidades de abandono (20%) que las mujeres, dado que generalmente tienen una mayor participación en el mercado de trabajo. Las mujeres, en cambio, tienen menos probabilidades de desertar pues suelen destinar más tiempo a tareas domésticas que a las remuneradas. La evidencia internacional es bastante coincidente con

<sup>17</sup> En los Cuadros A.10, A.11 y A.12 del Anexo estadístico se presentan los resultados de los ejercicios realizados por Jiménez y Jiménez (2015).

estos resultados. De igual forma, las características afectivas, como la pérdida de motivación, la falta de interés por la escuela, la ausencia de adhesión con los valores inculcados y la visión negativa de la educación, tienen un impacto negativo en los proyectos de graduación escolar de los adolescentes.

Por otra parte, cuando se analiza el proceso de abandono considerando ciertas variables socioeconómicas del hogar, la literatura empírica indica que la deserción se encuentra muy fuertemente vinculada con la situación económica del hogar. En Argentina se observa que, con independencia de las características individuales de los estudiantes, el abandono escolar se encuentra significativamente asociado tanto a la pobreza estructural como a la pobreza por ingresos. El mismo resultado se presenta en varios estudios para otros países. En general, la evidencia empírica señala que el proceso de abandono escolar afecta en mayor medida a los sectores más vulnerables y a aquellos de bajos ingresos.

Además, el entorno familiar también ejerce influencia en las conductas, los valores, las expectativas y las aspiraciones de los jóvenes en aspectos vinculados con el desempeño escolar. Asimismo, otras características familiares, como la cantidad de miembros en el hogar, el grado de conflicto o estabilidad de la unidad familiar, la jefatura femenina del hogar, parecen tener incidencia a la hora de facilitar o restringir la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo. En Argentina, los resultados señalan que los jóvenes que residen en hogares numerosos, o en entornos familiares conflictivos, o que viven con un solo progenitor (en general, la madre), o bien cuyos padres se encuentran en pareja o tienen un bajo nivel educativo, enfrentan mayores probabilidades de abandono que aquellos cuyos padres están casados o unidos.

A su vez, las características individuales y socioeconómicas del hogar interactúan entre sí. Así, en los hogares con necesidades básicas insatisfechas se observa que disminuyen las posibilidades de que los jóvenes permanezcan dentro del sistema educativo, al tiempo que aumentan las probabilidades de que estos ingresen al mercado laboral en forma temprana. Justamente, la evidencia empírica para Argentina indica que las chances de deserción escolar son hasta tres veces mayores para los jóvenes que han trabajado durante algún año de cursada del secundario, en relación con los que nunca han participado en el mercado laboral. Por lo tanto, la inserción laboral temprana tiene efectos negativos sobre los logros escolares, situación que se expresa en los altos porcentajes de inasistencias, tardanzas y repitencias, muy superiores a los que caracterizan a quienes no trabajan.

Por otra parte, una buena parte de la literatura señala que el abandono escolar no solo es producto de las situaciones económicas adversas o de situaciones familiares conflictivas, sino que también depende del entorno juvenil. De este modo, el grado de integración del estudiante con su grupo de pares, las pautas de consumo material y cultural así como las actividades extraescolares que desarrollan pueden potenciar los aspectos positivos o negativos de su relación con el estudio, sus aspiraciones y trayectorias de vida posteriores. Si bien generalmente este tipo de factores no pueden desvincularse de la situación y el contexto familiares del joven, ni tampoco del contexto de marginación social al que se halla expuesto, pueden por sí mismos ejercer una influencia directa en el abandono.

Finalmente, las características institucionales que rodean al adolescente, como las mismas escuelas, pueden contribuir de manera directa al abandono escolar. Por ejemplo, ciertas políticas o decisiones de los docentes y autoridades escolares (tales como sanciones, expulsiones, etc.). También otras que actúan indirectamente, por ejemplo, mediante la efectividad de la institución para promover el compromiso de los estudiantes en lograr y mantener su rendimiento académico. La evidencia empírica para Argentina señala que la probabilidad de desertar es significativamente mayor entre los alumnos que han repetido algún año. Así también es evidente que los contextos escolares en que los jóvenes argentinos se educan influyen en sus trayectorias educativas. Existe evidencia que da cuenta de que la propensión a abandonar el secundario entre los jóvenes que asisten a establecimientos privados es inferior a la de sus pares que asisten a establecimientos públicos. Una explicación de ello es que este tipo de instituciones son más efectivas en la retención del alumnado y tienen mayor influencia en el rendimiento educativo de los jóvenes, más allá de la composición social de los estudiantes. Aunque también podría argumentarse que los alumnos que concurren a establecimientos privados son aquellos que, de todos modos, tendrían menor propensión a abandonar la escuela.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Jiménez y Jiménez (2015).

### **b. Protección social y reinserción escolar: el PROGRESAR**

A principios de 2014 se creó el Programa de Respaldo de Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) dirigido a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad inclusive, en situación de vulnerabilidad económica,<sup>18</sup> con el objeto de que estos puedan finalizar la escolaridad

<sup>18</sup> La población objetivo son los jóvenes desocupados o que se desempeñan en la economía informal o formal siempre que sus ingresos propios o del grupo familiar no superen el salario mínimo, o sean titulares de una prestación previsional contributiva o pensión no contributiva, o monotributistas sociales, o trabajadores de temporada con reserva de puesto, o trabajadores del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares.

obligatoria, iniciar (o retomar) la educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo. El componente de seguridad económica es una ayuda monetaria de \$900,<sup>19</sup> sujeta a la inscripción y asistencia a un establecimiento educativo o a la participación en actividades de formación profesional. El programa también prevé la prestación de servicios de cuidado para los hijos a cargo, a través del Ministerio de Desarrollo Social.

En relación con la gestión de la política de empleo para jóvenes, la implementación del PROGRESAR implica que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) adquiere un rol protagónico en las políticas activas de empleo, dado que es la institución que tiene a cargo la administración, el otorgamiento y el pago de las prestaciones. No obstante, a través del Ministerio de Trabajo los jóvenes pueden realizar cursos de inducción al mundo del trabajo, cursos de formación profesional y participar de acciones de entrenamiento y de inserción laboral.

El decreto que crea este programa establece su incompatibilidad con la percepción, por parte del beneficiario, de otros programas sociales que involucren prestaciones monetarias (nacionales, provinciales y municipales). No obstante, en caso de que los padres del (o de la) joven reciban una prestación social, no existe incompatibilidad con el PROGRESAR. Con respecto a los programas de alta cobertura, como las pensiones contributivas y no contributivas y la AUH, se establece que los beneficiarios no quedan excluidos, siempre que sus ingresos (o los del grupo familiar) no superen el salario mínimo. En 2015 este requisito fue modificado y se elevó el tope a tres salarios mínimos. La compatibilidad con la AUH es un aspecto importante, ya que unos 432.000 jóvenes de 15 a 24 años serían titulares de la AUH (un 24,3% del total de beneficiarios), algunos de los cuales podrían también participar en el PROGRESAR (Gráfico A.8 del Anexo estadístico). Asimismo, con el objeto de facilitar el acceso al programa, en 2015 se empezó a reconocer como grupo familiar autónomo a los y las jóvenes con hijos y a aquellos que trabajen en casas particulares.

La cobertura potencial de este programa es muy elevada. El 34,6% del total de jóvenes de 18 a 24 años serían elegibles, representando a 1,5 millones de jóvenes, aproximadamente. La mayoría de ellos son inactivos (50%), y luego siguen los asalariados informales (28%) y los desempleados (12%). Los asalariados formales y trabajadores independientes representan un 10% de los jóvenes elegibles (Cuadro 5.1). A junio de 2015, la cobertura del programa llegó a 702.867 jóvenes, de los cuales el 63% son mujeres y el 78% tiene 22 años o menos.

19 De este total, un 20% se abona en los meses de marzo, julio y noviembre de cada año, cuando se acredita la asistencia a un establecimiento educativo.

**Cuadro 5.1. Jóvenes elegibles según criterio de diseño para el PROGRESAR y Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, según condición de actividad, 2013**

Elegibles según condición de actividad	PROGRESAR			Jóvenes con Más y Mejor Trabajo		
	Cantidad	%		Cantidad	%	
<b>Elegibles</b>	<b>1.538.855</b>	<b>34,6%</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.076.348</b>	<b>24,2%</b>	<b>100,0%</b>
Desempleados	190.431	4,3%	12,4%	183.054	4,1%	17,0%
Asalariados informales	424.216	9,5%	27,6%	-	0,0%	
Asalariados formales	64.588	1,5%	4,2%	-	0,0%	
Trabajadores independientes	93.308	2,1%	6,1%	-	0,0%	
Inactivos	766.312	17,2%	49,8%	893.294	20,1%	83,0%
<b>No elegibles</b>	<b>2.904.867</b>	<b>65,4%</b>		<b>3.367.374</b>	<b>75,8%</b>	
<b>Total Jóvenes 18 a 24</b>	<b>4.443.722</b>	<b>100,0%</b>		<b>4.443.722</b>	<b>100,0%</b>	

Fuente: OIT a partir de datos de la EAHU.

Entre otras características de los jóvenes elegibles, se destaca que la participación de mujeres (52%) es mayor que la de varones (48%); la mayoría de los jóvenes son solteros (80%) y viven con sus padres (un 52% es hijo del jefe de hogar); casi la mitad (54%) de estos jóvenes reside en hogares con menores de 14 años presentes, los que, en algunos casos, podrían estar bajo su cuidado; un porcentaje no menor tiene a su cargo la jefatura de un hogar (13%); por último, aproximadamente un 14% de los jóvenes elegibles son padres y sus hijos tienen una edad promedio de 2,8 años. Como en algunos casos estos jóvenes son sostén de familia, el monto de la beca para participar en programas de terminalidad educativa es muy importante. Por otra parte, la presencia de hijos a cargo también genera la necesidad de acompañar esta acción con políticas de cuidado, tal como está previsto.<sup>20</sup>

La implementación del programa PROGRESAR implicó un incremento de la cobertura potencial de las políticas activas de mercado de trabajo dirigidas a los jóvenes, así como una reformulación de estas en cuanto a los servicios brindados y a la administración de la política de empleo para jóvenes. La cobertura potencial se incrementó un 43%, pasando de 1,1 millón de jóvenes a 1,5 millón de jóvenes. Esto surge de la comparación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyMT) y el PROGRESAR (Cuadro 5.1). La diferencia proviene principalmente de la incorporación de los asalariados

<sup>20</sup> Estas estimaciones han sido realizadas siguiendo las condiciones de elegibilidad. No obstante, bajo el supuesto de que la ANSES solo puede corroborar el monto de los ingresos de los jóvenes y familiares que provienen de una fuente "registrada" (ingresos laborales por empleos formales, jubilaciones y pensiones, seguro de desempleo, subsidios nacionales), la tasa de cobertura del PROGRESAR aumentaría de 34,6% a 50,8%, y la población juvenil elegible ascendería a 2,2 millones de jóvenes de 18 a 24 años.

informales. La flexibilización de los requisitos asociados con el empleo formal (ingreso inferior al salario mínimo) y la posibilidad de que se incluyan jóvenes que han finalizado el secundario modifican en menor medida la cobertura potencial. De este modo, teniendo en cuenta las dificultades que existen para fiscalizar el cumplimiento de los requisitos asociados con el empleo informal, la expansión de la cobertura potencial “efectiva” podría ser, en realidad, algo menor.

En relación con el requisito de participación laboral (incluido en el diseño de los programas), que flexibiliza el PROGRESAR con respecto al PJMyMT, es importante destacar que el porcentaje de jóvenes beneficiarios del PJMyMT que participan en el mercado de trabajo es muy elevado. Del total de beneficiarios, un 17,8% es inactivo, un 21,2% desocupado y un 61% se encuentra ocupado (Mazorra *et al.*, 2014). No obstante, en este último caso, salvo los participantes de las acciones de inserción asistida o de entrenamiento para el trabajo, el tipo de empleo es informal.

Hasta la implementación del PROGRESAR existían varios programas de reinserción en el sistema educativo para los jóvenes. Sin embargo, la mayoría de ellos no cuenta con el apoyo económico de una beca en la forma de transferencia monetaria, y aquellos que cuentan con un apoyo económico, su cobertura es más bien baja.

El objetivo de ampliar y mejorar las condiciones de acceso, permanencia y egreso del nivel secundario de educación forma parte de la agenda de políticas educativas (Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente para el quinquenio 2012-2016). En este contexto, y particularmente desde la incorporación de todo el ciclo de la secundaria en la formación obligatoria, se han puesto en marcha diferentes acciones, tanto de apoyo a los estudiantes como de desarrollo de infraestructura y formación docente.

Entre los planes de reinserción escolar a nivel nacional se destaca, por su cobertura, el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs). El programa cuenta con dos líneas de acción. La primera, que comenzó en 2008, ofrece a jóvenes y adultos mayores de 18 años que hayan cursado de forma regular sus estudios secundarios la posibilidad de finalizarlos mediante la evaluación de las asignaturas pendientes. Luego, en 2010, se implementó una segunda línea de acción (FinEs 2) que ofrece a jóvenes y adultos la posibilidad de iniciar, cursar y finalizar sus estudios primarios y/o secundarios en distintas sedes habilitadas para ese fin y con una modalidad de cursada flexible.

**Cuadro 5.2. Programas de apoyo para la retención escolar y la reinserción escolar**

TIPO	PROGRAMA	DESTINATARIOS	CARACTERÍSTICAS
Retención escolar	Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE)	Jóvenes escolares de 13 a 19 años de los niveles EGB o Polimodal que ven amenazada la finalización de sus estudios por motivos socioeconómicos.	El PNBE está destinado a promover la permanencia de los alumnos en las escuelas secundarias a través de subsidios. La beca consiste en un aporte de \$400 anuales. Se paga en una o en dos cuotas iguales a lo largo del período escolar.
	Becas para el estímulo de la Educación Técnica (BET)	Jóvenes de familias de bajos ingresos que se encuentren cursando los tres últimos años de nivel medio técnico con orientación en agricultura, construcción, industria o informática, que tengan como máximo 21 años de edad.	El BET tiene como objetivo: i) promover e incrementar la graduación de técnicos medios en todo el país, ii) brindar las herramientas necesarias a los jóvenes para que se inserten en el mundo del trabajo y iii) promover espacios de inclusión socioeducativa, relacionados con la educación técnica. La beca consiste de \$1200 anuales y tiene continuidad hasta finalizar la escolaridad.
	Apoyo para la escolaridad de alumnas embarazadas y/o alumnos/as padres y madres	Alumnas embarazadas entre 12 y 19 años, que asistan a escuelas del nivel secundario de gestión pública estatal. También son destinatarios los alumnos y las alumnas entre 12 y 19 años que asistan a escuelas secundarias de gestión pública estatal que sean padres y madres de menores reconocidos legalmente, que estén a su cargo y/o que sean responsables de su cuidado y manutención.	Este programa tiene como objetivo la retención escolar de este grupo de jóvenes. El monto anual de la beca es de \$1000.
También existen otros programas, como becas para menores con causa judicial y becas Rurales (PNIE Rural).			
Reinserción escolar	Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs)	El programa está destinado a jóvenes y adultos mayores 18 años que no hayan finalizado sus niveles de educación obligatorios.	El plan FinEs tiene como objetivo atender los problemas de deserción escolar. Cuenta con dos líneas de acción; la primera, que comenzó en 2008, ofrece a jóvenes y adultos mayores de 18 años que hayan cursado de forma regular sus estudios secundarios la posibilidad de finalizarlos mediante la evaluación de las asignaturas pendientes. La segunda, implementada desde 2010 (FinEs 2), ofrece a jóvenes y adultos la posibilidad de iniciar, cursar y finalizar sus estudios primarios y/o secundarios en distintas sedes habilitadas para ese fin y con una modalidad de cursada flexible.
	Programa "Pensá en la Secundaria"	Mayores de 18 años que residan en el país y no hayan finalizado el nivel secundario.	A cargo del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), este programa tiene alcance nacional y ofrece la posibilidad de cursar y finalizar el nivel secundario por medio de una modalidad a distancia de manera <i>online</i> , obteniendo un título de la CABA.
Estudios superiores	También existen programas de apoyo para la consecución de estudios superiores dirigidos a jóvenes de escasos recursos. Entre ellos se encuentra el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) y el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB). El PNBU se dirige a jóvenes menores de 35 años con buen rendimiento académico y escasos recursos económicos que sean ingresantes o estudiantes avanzados de alguna carrera superior en una universidad nacional o instituto universitario nacional. La principal prestación del programa es una beca de \$7200 que puede ser renovada cada año, sujeta al cumplimiento de los requisitos de rendimiento académico y demás requisitos de acceso. Por su parte el PNBB, implementado en 2009, ofrece becas para estudiantes de carreras superiores consideradas "prioritarias" para el desarrollo económico y productivo del país, vinculadas a ciencias aplicadas, naturales, exactas.		

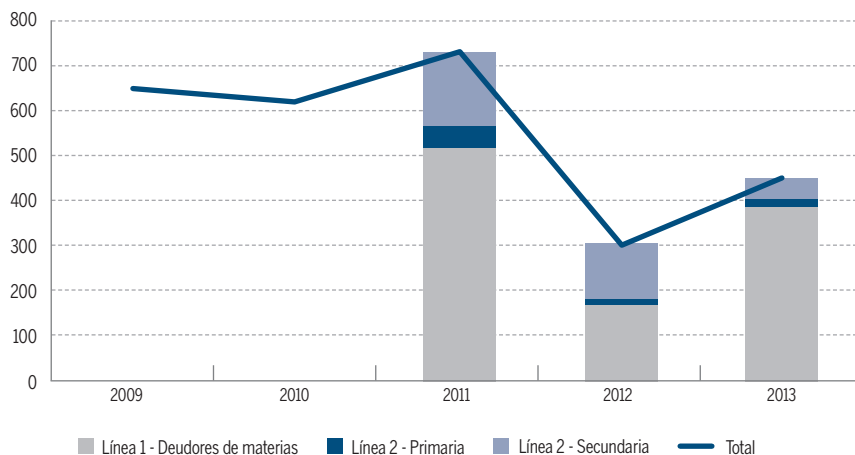
La educación de adultos, destinada a jóvenes y adultos que no finalizaron la educación primaria y secundaria en las edades teóricas establecidas, registró un incremento notable en la matrícula desde mediados de los noventa. Pasó de una cifra cercana a 350.000 matriculados en 1996 a 600.000 en 2001, y en 2012 se ubicó en 1,2 millones, incluyendo educación primaria (200.000 en 2012), secundaria (520.000 en 2012) y formación profesional (460.000 en 2012).<sup>21</sup>

Dentro de este contexto, el Plan FinEs presentó una matrícula de entre 600.000 y 700.000 alumnos entre 2009 y 2011, que luego descendió a 300.000 en 2012 y se ubicó en 450.000 en 2013. En este último año, la primera línea de acción alcanzó a 385.000 jóvenes y adultos, en tanto que los beneficiarios del FinEs 2 ascendieron a 66.000 (Gráfico 5.2).

Del total de los alumnos de educación de adultos para el año 2012, 5% tiene entre 12 y 15 años, 29% tiene entre 16 y 19 años, 36% tiene entre 20 y 29 años y el resto (31%) tiene 30 años o más (Gráfico A.8 del Anexo estadístico). En el caso del Plan FinEs, se observa una alta incidencia de alumnos de entre 23 y 30 años (Secretaría de Hacienda, 2011).

### Gráfico 5.2. Evolución de la matrícula del Plan FinEs, 2009-2013

En miles



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON).

El Cuadro 5.3 expone varios resultados relevantes para el diseño de las estrategias de reinserción escolar. En este cuadro se presenta la condición de asistencia a un establecimiento educativo de los jóvenes que no finalizaron la educación obligatoria,

21 Información proveniente de la DINIECE (Ministerio de Educación).



según la cobertura de los programas de garantías de ingreso. En primer lugar, a partir de datos de 2011 provenientes de la Encuesta Nacional sobre Protección y Seguridad Social (ENAPROSS), se destaca que solo 1 de cada 4 jóvenes de entre 18 y 24 años que no han finalizado sus estudios obligatorios asiste a un establecimiento educativo. Asimismo, se advierte que solo un porcentaje muy bajo (19,3%) de los jóvenes que asisten a un establecimiento educativo tiene cobertura de un programa de seguridad de ingresos. Por último, también se observa que algunas garantías de ingreso para los hogares que no se asocian directamente con un estímulo a la terminalidad educativa (por ejemplo, ser titular de la AUH) tienen poco impacto en la asistencia de los jóvenes a un establecimiento educativo (solo un 6,9% de los titulares de la AUH que no tienen sus estudios formales completos asisten a un establecimiento educativo). Este último punto es relevante. En principio, estaría mostrando que si bien la AUH tiene un impacto positivo en la escolaridad de los adolescentes (hijos de los titulares) –impacto asociado no solo a una condicionalidad, sino también a una mejora en el presupuesto de los hogares beneficiarios, como se mostró en el apartado 5.a–, este programa no tendría un efecto similar en los titulares (padres). Ya sea porque la mejora en el presupuesto del hogar no basta para que los padres pueden dedicar tiempo para participar en acciones de terminalidad educativa (resignando otras actividades, como la participación en el mercado de trabajo o tareas de cuidado u otras del hogar) o porque los titulares de la AUH no pueden participar en algunas acciones de terminalidad educativa para jóvenes que incluyen prestaciones monetarias (como el PJMyMT), el efecto de la AUH no se hace extensivo a los adultos.<sup>22</sup>

Así, se desprende que tanto la extensión de la cobertura prevista por el PROGRESAR como la compatibilidad de este con la AUH (y la eliminación de la incompatibilidad del PJMyMT con la AUH en marzo de 2014) podrían tener un sustancial impacto en la reinserción al sistema educativo de muchos jóvenes.

### Cuadro 5.3. Jóvenes de 18 a 24 años que no finalizaron la educación obligatoria según asistencia a establecimiento educativo y cobertura de programas sociales, 2011

Estructura vertical

Asistencia a establecimiento educativo	Seguridad económica					Total
	Ninguna	Beca (i)	Titular AUH (ii)	Otro programa social (iii)	Doble cobertura* (i/ii/iii)	
No	75,4%	0,0%	93,1%	59,5%	0,0%	74,6%
Sí	24,6%	100,0%	6,9%	40,5%	100,0%	25,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

22 En marzo de 2014 la incompatibilidad entra la AUH y el PJMyMT fue eliminada. No obstante, al momento del relevamiento de los datos estadísticos presentados en este apartado tal incompatibilidad existía.

## Estructura horizontal

Asistencia a establecimiento educativo	Seguridad económica					Total
	Ninguna	Beca (i)	Titular AUH (ii)	Otro programa social (iii)	Doble cobertura* (i/ii/iii)	
No	84,3%	0,0%	12,5%	3,2%	0,0%	100,0%
Sí	80,7%	6,3%	2,7%	6,5%	3,8%	100,0%
Total	83,4%	1,6%	10,0%	4,0%	1,0%	100,0%

Nota: (\*) Doble cobertura hace referencia a una persona que: percibe una beca y es titular de la AUH (i y ii), percibe una beca y es titular de otro programa distinto de la AUH (i y iii), es titular de la AUH y de otro programa social (ii y iii), o percibe una beca, es titular de la AUH y es titular de otro programa distinto de la AUH (i, ii y iii).

Fuente: OIT a partir de datos de la ENAPROSS.

## Recuadro 2. La efectividad de la formación o capacitación tardía. Teorías y evidencia empírica

Los beneficios de este tipo de educación pueden ser evaluados desde una perspectiva económica (cuando se consideran variables asociadas con el mercado laboral) o no económica (si se analizan factores como la salud, la participación cívica, la educación familiar, el progreso educativo, entre otros). Desde la perspectiva económica, varios estudios han reportado que las tasas de retorno de las intervenciones realizadas en capital humano en la primera infancia y niñez son mayores en relación con las que se llevan a cabo en etapas posteriores del ciclo de vida, durante la adolescencia, juventud o adultez. Esto sucede, entre otras razones, porque la capacidad de los seres humanos para aprender es mucho mayor durante la niñez y porque el conjunto de habilidades básicas es mucho más maleable en esa etapa de la vida que en los años posteriores. La evidencia empírica sugiere que la habilidad cognitiva se forma relativamente temprano en el ciclo de vida, se determina totalmente entre los 8 y 14 años de edad, y se vuelve mucho menos maleable con el paso del tiempo (Bernal y Camacho, 2010; Heckman, 2008; Carneiro y Heckman, 2003).

La inversión tardía en el capital humano de los adolescentes que pertenecen a familias socialmente vulnerables puede lograr un resultado positivo en el mercado de trabajo durante su adultez, pero es más costosa que una intervención temprana (Cunha y Heckman, 2006).

Hay un importante debate en la literatura sobre los efectos que produce en el mercado laboral alcanzar un determinado nivel de educación en forma tardía frente a obtenerlo más tempranamente en la vida. Sin embargo, existe evidencia que sugiere que el momento de la inversión en capital humano no es relevante:

es más importante el momento en que se miden sus efectos, particularmente cuando el análisis se realiza cerca del resultado de interés. Asimismo, a fin de que el efecto de las inversiones en capital humano no sea erosionado en las edades más avanzadas, se requiere que estas continúen durante todo el ciclo vital. Justamente, las inversiones en capital humano realizadas en diferentes etapas de la vida son complementarias unas con otras y deben continuarse para que sean efectivas. De este modo, es lógico esperar que las capacidades producidas en una determinada etapa del ciclo vital incrementen los retornos de la inversión en las etapas subsecuentes. (Mayer, 2002; Cunha y Heckman, 2006).

Si bien los estudios empíricos no son consistentes con respecto a los beneficios económicos (en términos de mayores ingresos) de la educación adulta, sucede lo contrario cuando se analizan los efectos positivos en términos de permanencia en el empleo o de la obtención de un trabajo. Un conjunto de estudios muestra que nuevas cualificaciones (independientemente de si producen o no un nivel educativo más alto que el obtenido previamente) y la educación secundaria o universitaria entre los trabajadores adultos mejoran la probabilidad de dejar el desempleo o la inactividad, de estar empleados en trabajos con mayor estabilidad, o incluso, de transitar de un puesto de menor calidad a otro de mayor calidad (Jenkins *et al.*, 2003; Woodfield, 2011; Kilpi-Jakonen *et al.*, 2013; Stenberg *et al.*, 2011). En este sentido, las desigualdades en el mercado laboral producidas por los bajos niveles educativos alcanzados durante la juventud pueden reducirse con inversión adicional en educación durante la adultez. Justamente, la evidencia indica que aquellos individuos que aumentan sus niveles de competencias básicas durante la adultez observan una mayor probabilidad de estar empleado que aquellos que no lo hacen.

Más allá del debate necesario sobre los impactos económicos y no económicos de la formación o capacitación tardía, en la medida en que el sistema de protección social y de políticas laborales incorpora la lógica de derechos ciudadanos, también este último criterio debe ser considerado en la evaluación social de los programas.

Fuente: Elaboración propia.

### **c. Protección social e inserción laboral: los servicios para el empleo y la formación continua**

Si bien la problemática del empleo de los jóvenes no es reciente (Gráficos 3.1 y 3.2), el diseño de políticas activas de mercado de trabajo dirigidas específicamente a abordar la problemática de los jóvenes es de más reciente data. Con la crisis de 2002 se puso en marcha una intervención masiva de alta cobertura denominada Plan Jefes y Jefas

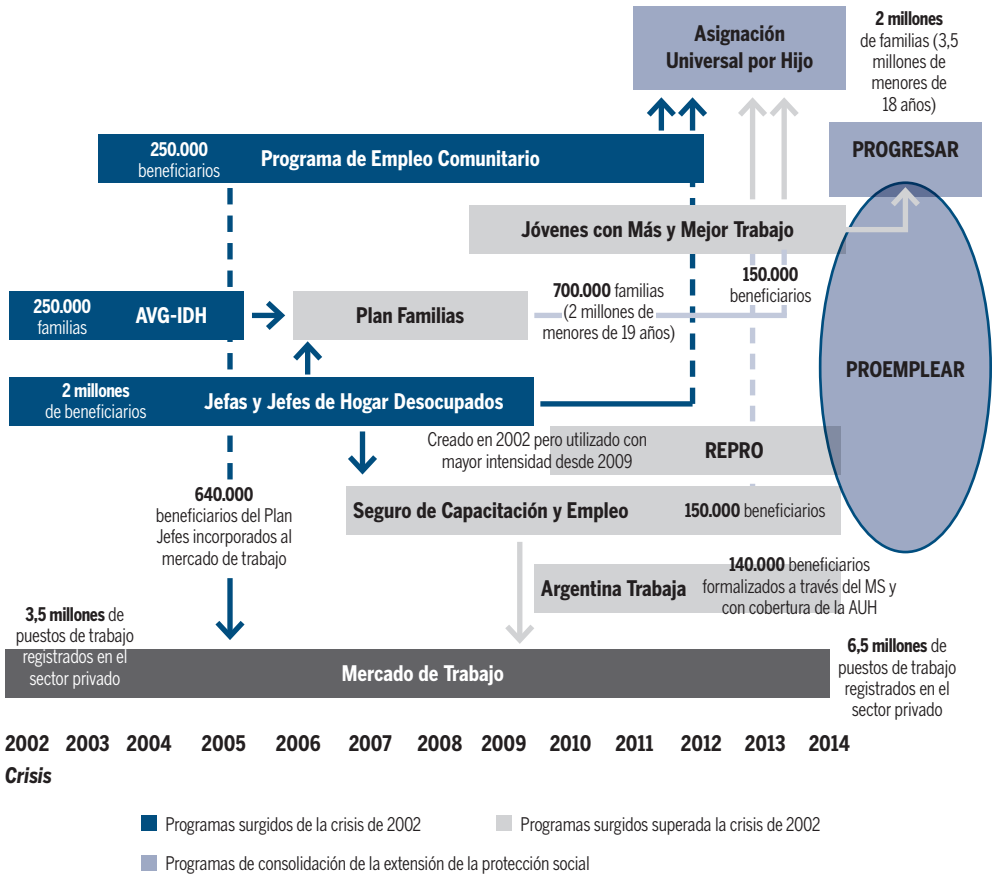
de Hogar Desempleados (PjyJHD), cuyo objetivo era aliviar el efecto que tenía el desempleo sobre la condiciones de vida de las personas. Luego de superada la crisis, se reformuló la política de empleo, lo que dio origen a un enfoque de política activa de mercado de trabajo. En este contexto, comenzó la reformulación del PjyJHD con la creación del Plan Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE). En 2008 se crea el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PjMyMT) como política específica para atender la problemática de los jóvenes.

El PjMyMT está dirigido a jóvenes de entre 18 y 24 años que estén desocupados y no hayan finalizado sus estudios secundarios. Este programa brinda un conjunto integrado de prestaciones que persiguen como objetivo construir un proyecto formativo y ocupacional para los jóvenes. El PjMyMT fue diseñado y es implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Varias de las prestaciones son brindadas directamente por el MTEySS. En el caso de las prestaciones vinculadas a la terminalidad educativa, el MTEySS cuenta con acuerdos con las autoridades competentes en materia de educación de cada jurisdicción para que los participantes del programa puedan finalizar sus estudios formales.

Por otra parte, el SCyE está dirigido a trabajadores desocupados mayores de 18 años de edad, y en este sentido también incorpora a los jóvenes. A diferencia del PjMyMT, en el SCyE pueden participar jóvenes que hayan finalizado la secundaria. De hecho, a junio de 2014 un 26% de las personas cubiertas tienen menos de 25 años.

El Programa Ingreso Social con Trabajo (PIST), componente del Programa Argentina Trabaja gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social, está dirigido a trabajadores pertenecientes a hogares vulnerables que no cuentan con otro ingreso proveniente del empleo registrado, jubilación o pensión, o programa social (salvo programa alimentario), y también cubre a una franja importante de jóvenes. De hecho, para 2011, el 30% de los beneficiarios tenían entre 18 y 24 años. Este programa genera puestos de trabajo a través de cooperativas y también permite la mejora en la empleabilidad de los trabajadores mediante acciones de terminalidad educativa y cursos de formación. En relación con esto último, una de las líneas del programa, denominada “Argentina trabaja, enseña y aprende”, facilita el acceso a la alfabetización y a la finalización de los estudios primarios o secundarios a través del Plan FinEs. Otra línea del Programa Argentina Trabaja es “Ellas Hacen”. Esta acción está destinada a mujeres desocupadas y prioriza a jefas de hogar con hijos discapacitados o con tres o más hijos a cargo. La participación de jóvenes, a junio de 2014, es del 10% (de un total de 100.000 beneficiarias). A través de estas líneas, los beneficiarios cuentan con Monotributo social (que les brinda cobertura de seguro social en materia de pensiones y salud), una prestación monetaria y la posibilidad de acceder a planes de terminalidad educativa a través del FinEs.

**Gráfico 5.3. Dinámica de los programas de empleo, 2002-2014**



Fuente: Actualización realizada a partir de Bertranou y Casanova (2014).

En línea con los cambios en la política de empleo, desde el PJyJHD hasta el diseño de acciones más específicas para atender la realidad del mercado de trabajo posterior a la crisis de 2001-2002, particularmente las centradas en la problemática de los jóvenes, la participación de los jóvenes en las diversas políticas del MTEySS pasó del 8% del total de participantes al 52% entre 2003 y 2012. En términos absolutos, el número de beneficiarios jóvenes pasó de 173.000 a 420.000. Asimismo, las jóvenes atendidos en las oficinas de empleo pasaron de representar el 8% del total de personas asistidas en 2007 (en 204 oficinas existentes) al 71% en 2012 (en 493 oficinas existentes) (Mazorra *et al.*, 2014). Uno de los aspectos clave en la extensión del PJMyMT, así como de otras

políticas activas de mercado de trabajo, fue la creación de la Red de Servicios Públicos de Empleo, con la expansión de las Oficinas Municipales de Empleo y la creación del Sistema de Formación Continua.

En gran medida el incremento de la participación de los jóvenes en las acciones de empleo del MTEySS obedece a la implementación del PJMyMT, que llegó a atender a cerca de 300.000 beneficiarios en 2011 y 2012. Las prestaciones más extendidas entre los beneficiarios son el taller de orientación e introducción al mundo del trabajo y la terminalidad educativa (Cuadro 5.4). Luego siguen en importancia, aunque en una proporción mucho menor, las actividades de formación profesional y las acciones de inserción laboral y entrenamiento para el trabajo. No obstante, en los últimos años se ha incrementado la participación de los jóvenes en prácticas calificantes, que pasaron de representar un 1,1% de las prestaciones en 2008 a 12,6% en 2013.

**Cuadro 5.4. Cobertura del PJMyMT y prestaciones brindadas, 2008-2013**

Tipo de Prestación	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Mejora de la empleabilidad</b>						
Terminalidad educativa	6,3%	34,1%	34,7%	44,3%	32,5%	22,9%
Formación profesional	0,7%	6,8%	6,2%	5,6%	4,9%	6,8%
Entrenamiento para el trabajo	1,1%	1,1%	3,4%	3,6%	6,7%	12,6%
<i>Sector privado</i>	1,1%	0,7%	1,4%	1,3%	2,1%	2,9%
<i>Sector público</i>	0,0%	0,4%	1,7%	1,9%	2,7%	4,4%
<i>Obra pública local</i>	0,0%	0,0%	0,3%	0,1%	0,0%	0,0%
<i>Organizaciones sociales</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	2,0%	5,5%
<b>Inserción laboral asistida</b>						
Programa de Inserción Laboral (PIL)	0,3%	0,1%	0,1%	0,3%	0,4%	0,6%
Emprendimientos productivos individuales y asociativos	0,0%	0,1%	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%
<b>Orientación laboral</b>						
Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo (POI)	74,1%	40,5%	29,6%	27,7%	22,8%	30,7%
Apoyo a la empleabilidad e integración social	0,0%	2,7%	7,5%	7,6%	9,9%	4,5%
Cursos de gestión empresarial	0,0%	1,1%	0,7%	0,8%	0,8%	1,4%
Club de empleo	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,8%	0,9%
Habilidades para el trabajo	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,2%
Orientación educativa y construcción ciudadana	0,0%	1,1%	3,4%	0,8%	0,5%	0,5%
Apoyo a la búsqueda de empleo	17,6%	12,4%	13,4%	3,9%	5,6%	0,2%
Orientación en oficina de empleo (asistencia a 2 citas en el mes)	0,0%	0,0%	0,6%	5,0%	14,6%	18,2%
<b>Total de prestaciones</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<b>Total jóvenes cubiertos en el año</b>	9.526	75.229	124.686	317.497	286.455	259.699
<b>Total de prestaciones en el año</b>	12.514	143.772	202.363	500.188	454.134	408.336

Fuente: Elaboración propia a partir de información provista por el MTEySS.

En 2014, se destacan dos aspectos relevantes en relación con el PJMyMT. Por un lado, desde marzo de 2014 los beneficios del PJMyMT son compatibles con la AUH; de este modo los beneficiarios del plan con hijos a cargo (estimado en un 15% del total; Mazorra *et al.*, 2014) pueden también percibir la prestación monetaria correspondiente a la AUH. Esto resulta significativo porque cuando se implementó la AUH, se produjo un traspaso de beneficiarios del PJMyMT a la AUH (Veza y Bertranou, 2011). Este traspaso podría tener ciertas consecuencias no deseadas si, producto de la incompatibilidad con otras prestaciones, la AUH desalienta la participación de los jóvenes en los programas de mejora de la empleabilidad. Con esta modificación normativa, no cabe esta posibilidad. Por otra parte, en febrero de 2014, con la creación del PROGRESAR un número relevante de los beneficiarios del PJMyMT comenzó a cobrar la prestación del primer programa. Asimismo, el Ministerio de Trabajo lanzó el programa PROEMPLEAR, en el cual se incorporan algunas líneas asociadas con el PROGRESAR.

Con respecto al PROGRESAR, se ha previsto que el Ministerio de Trabajo desarrolle acciones para el acompañamiento de los titulares de este programa a través del PJMyMT, como así también mediante otras actividades o programas que tengan por objeto la capacitación e inserción laboral de los jóvenes. Existe cierto solapamiento en los requisitos de acceso a ambos programas; las principales diferencias son que en el PROGRESAR: i) pueden participar jóvenes con secundario completo (para iniciar o retomar estudios terciarios), ii) pueden participar jóvenes con empleo formal o informal (e ingreso que no supere tres veces el salario mínimo a nivel individual y para el grupo familiar), iii) se incorporan algunos requisitos adicionales de ingreso individual y del grupo familiar. En cuanto al monto de la garantía de ingresos, también existen algunas diferencias. En el Cuadro 5.5 se presentan algunas de las características generales, tanto de los programas específicos para jóvenes, como de otros programas que tienen dentro de sus beneficiarios a jóvenes.

**Cuadro 5.5. Características generales de las políticas de mercado de trabajo**

Prestaciones a diciembre de 2014

Características	Programa				
	Específico para jóvenes		Población objetivo más amplia		
	PROGRESAR	PJMyMT	SCyE	PIST - Argentina Trabaja	
Población objetivo	Condición de vulnerabilidad: mercado de trabajo e ingresos. Edad: 18 a 24 años.	Condición de vulnerabilidad: jóvenes que no hayan finalizado sus estudios primarios o secundarios y estén desempleados. Edad: 18 a 24 años.	Condición de vulnerabilidad: mercado de trabajo. Edad: 18 años o más (en caso de ser mayor de 25, tener estudios secundarios finalizados).	Condición de vulnerabilidad: ingresos. Edad: 18 años o más.	
Prestación monetaria	Prestación básica	\$600 acciones de formación o terminalidad educativa. \$2000 acciones de entrenamiento para el trabajo. \$2500-1500 (según tamaño de empresa) PIL.	\$450 (IMT, For. prof., terminalidad educativa, otros) - 2 a 4 meses. \$225 apoyo para la búsqueda de empleo - hasta 6 meses. \$2000 acciones de entrenamiento para el trabajo. \$2500-1500 (según tamaño de empresa) PIL.	\$225 durante los primeros 18 meses y \$200 durante los últimos 6 meses. \$2000 acciones de entrenamiento para el trabajo. \$2500-1500 (según tamaño de empresa) PIL.	\$1200
	Complemento (Ej.: incentivos)		Finalización de estudios formales: \$2000. Cursos de formación profesional: hasta \$900.	Suplemento de \$225 por participación en formación y terminalidad y otras asignaciones estímulo.	\$300 por productividad. \$250 por concurrencia diaria a las actividades del programa.
Prestaciones	Empleo	Asistencia para la inserción laboral (a través, por ejemplo, de subsidios a la nómina).	Asistencia para la inserción laboral (a través, por ejemplo, de subsidios a la nómina).	Asistencia para la inserción laboral (a través, por ejemplo, de subsidios a la nómina).	Empleo directo.
	Terminalidad educativa	Sí	Sí	Sí	Sí
	Formación profesional	Sí	Sí	Sí	Sí
Otras prestaciones del sistema de protección social	Asignaciones familiares	AUH	AUH (desde marzo de 2014)	AUH (desde marzo de 2014)	AUH
	Obra social	No, salvo beneficiarios de acciones de entrenamiento para el trabajo o PIL.	No, salvo beneficiarios de: Entrenamiento para el trabajo: Sí (12,6% del total de prestaciones en 2013). PIL: Sí (0,6% del total de prestaciones en 2013).	No, salvo beneficiarios de: Entrenamiento para el trabajo: Sí (60,4% del total de prestaciones en 2013). PIL: Sí (3,6% del total de prestaciones en 2013).	Sí (Monotributo social)
	Previsión social	No, salvo beneficiarios del PIL o de acciones de entrenamiento para el trabajo.	No, salvo beneficiarios del PIL o de acciones de entrenamiento para el trabajo.	Período de participación considerado para el cómputo de años de aportes. (PIL o entrenamiento para el trabajo aportan sobre el salario).	Sí (Monotributo social)
	ART (para ocupados)	Entrenamiento para el trabajo: Sí. PIL: Sí.	Entrenamiento para el trabajo: Sí (12,6% del total de prestaciones en 2013). PIL: Sí (0,6% del total de prestaciones en 2013).	Entrenamiento para el trabajo: Sí (60,4% del total de prestaciones en 2013). PIL: Sí (3,6% del total de prestaciones en 2013).	LRT trabajadores en relación de dependencia. Resolución 4664/13 del INAES (seguro a cargo de la cooperativa).
	Cuidados	Centros de Desarrollo Infantil (MDS).			

Notas: Obra social es el seguro social de salud; ART es la Aseguradora de Riesgos de Trabajo y Enfermedades Profesionales.  
Fuente: Elaboración propia.



Asimismo, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha adecuado algunas de sus líneas de acción para incorporar muchas de ellas al PROGRESAR, en el marco del nuevo programa integral de promoción y protección del empleo registrado PROEMPLEAR. Esta estrategia incluye los nuevos regímenes de aportes a la seguridad social incluidos en la Ley de Promoción del Empleo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (Bertranou y Casanova, 2015), subsidios a la nómina salarial para la incorporación de nuevos trabajadores (hasta \$2700 durante 12 meses) y para prácticas laborales (\$2000 durante 6 meses), el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) (subsidio de \$2000 por un plazo de hasta 12 meses para empresas en crisis), y los servicios de empleo ofrecidos por el MTEySS a través de la Red de Servicios Públicos de Empleo y la Red de Formación Continua.

Particularmente, en lo que atañe a los jóvenes, dentro de las “acciones de entrenamiento para el trabajo” y del Programa de Inserción Laboral (PIL) se ha incorporado a jóvenes desocupados participantes del PROGRESAR. También se ha eliminado la incompatibilidad de la ayuda económica (no remunerativa) que reciben los participantes de las acciones de entrenamiento para el trabajo y del PIL con la del PROGRESAR.<sup>23, 24</sup>

Finalmente, es importante destacar que varios gobiernos provinciales tienen programas propios destinados a atender la problemática de los jóvenes. Estos programas presentan algunas diferencias con respecto a la franja etaria a la que apuntan (aunque se focalizan en jóvenes de entre 16 y 29 años), requisitos de acceso (aunque en general utilizan algún criterio asociado con el grado de vulnerabilidad que enfrentan los jóvenes) y las prestaciones que brindan. En relación con las prestaciones, las acciones generalmente incluyen una ayuda económica y la posibilidad de realizar prácticas laborales y participar en acciones de formación (a través de cursos o en puestos de trabajo).<sup>25</sup>

---

23 No obstante se mantienen las incompatibilidades con: 1) remuneración laboral (en el caso del PIL, no proveniente de la inserción laboral asistida), 2) ingreso económico originado en una actividad laboral independiente, un contrato de locación de servicios o de obra, o un vínculo contractual de empleo público, 3) beneficios previsionales, 4) pensiones no contributivas de cualquier naturaleza, 5) ayudas económicas de otros programas de empleo o capacitación laboral nacionales, provinciales o municipales (excepto el PROGRESAR).

24 Resolución 1032/2014 y Resolución 1038/2014.

25 Algunos de estos programas son: el Programa Envión (provincia de Buenos Aires), Programa Primer Paso (provincia de Córdoba), Raíces: Red de Arraigo, Inclusión y Cooperación en Santa Fe (provincia de Santa Fe) y Programa de la Esquina al Trabajo (provincia de Mendoza). De igual modo, es importante mencionar que varias provincias también tienen iniciativas para apoyar la terminalidad educativa y la inclusión social de los jóvenes.

### **Recuadro 3. El impacto de las políticas de terminalidad educativa, formación profesional y de prácticas laborales calificantes en la inserción laboral de los jóvenes**

#### ***Terminalidad educativa, formación profesional: el caso del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo***

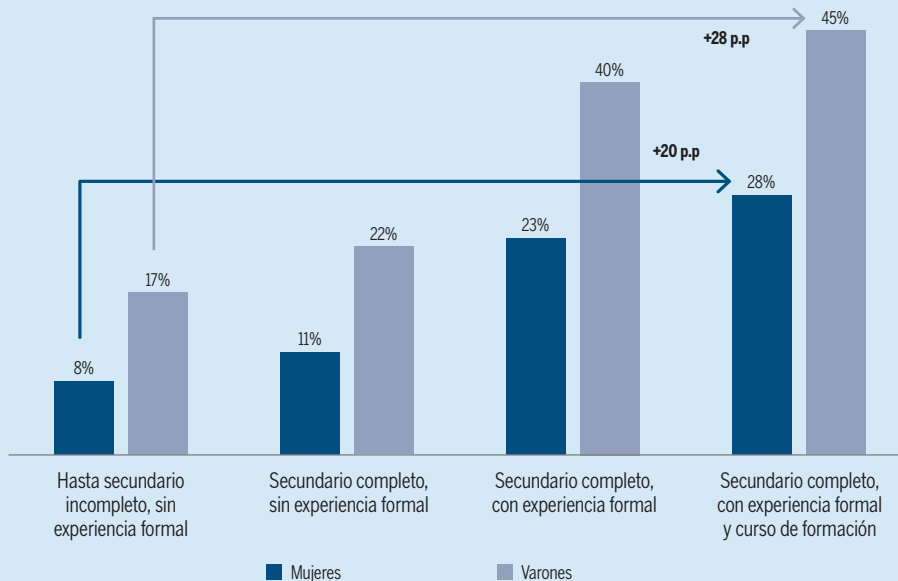
Los jóvenes que participan en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo tienen un bajo nivel educativo y una escasa experiencia en empleos formales, pero alta participación en el mercado de trabajo en puestos no calificados u operativos. El 90% ha tenido experiencia laboral en empleos asalariados informales o por cuenta propia. Asimismo, los participantes pertenecen a los sectores menos favorecidos dentro de la estructura social (Mazorra *et al.*, 2014).

Teniendo en cuenta la elevada cantidad de prestaciones asociadas con la terminalidad educativa, un aspecto que estaría atendiendo esta política es la problemática del abandono y retraso escolar. A través de la combinación de información de una encuesta realizada a los beneficiarios del PJMyMT y de la EPH, se observa que un 59% de los beneficiarios del PJMyMT con déficit educativo asisten a un establecimiento educativo, mientras que entre los no beneficiarios (pero con características similares a las de los beneficiarios) el porcentaje de los jóvenes con déficit educativo que asisten a un establecimiento educativo es del 12% (Mazorra *et al.*, 2014).

La mayor implicación en actividades de terminalidad educativa y el incremento en la participación en los cursos de formación profesional son aspectos importantes para las futuras inserciones laborales de los jóvenes. Como muestran Castillo *et al.* (2014), para Argentina, el nivel educativo, la experiencia laboral formal y la formación profesional constituyen características sociolaborales relevantes para determinar la probabilidad de inserción de las personas en un trabajo asalariado registrado. La relevancia de estas tres dimensiones obedece al hecho de que forman parte del campo de acción de las políticas de mercado de trabajo. En el caso puntual de los jóvenes, se muestra cómo la probabilidad de inserción laboral en un empleo formal aumenta entre 20 y 30 puntos porcentuales, según sean mujeres u hombres respectivamente, cuando este grupo poblacional finaliza los estudios formales, accede a una experiencia formal y participa en un curso de formación profesional (Gráfico 5.4). Castillo y Ohaco (2015) encuentran un impacto positivo del Programa de Inserción Laboral y de las acciones de entrenamiento para

el trabajo en la inserción laboral de sus beneficiarios, lo cual fortalece el argumento para potenciar acciones que faciliten el acceso de los jóvenes a empleos formales. En este sentido, la articulación de acciones puede facilitar la transición al trabajo decente, en particular de los jóvenes. No obstante, es importante destacar la importancia que tiene la experiencia laboral formal en la probabilidad de inserción laboral de los jóvenes, en la medida que se duplicarían las probabilidades de inserción laboral formal (Gráfico 5.4). En relación con este aspecto, cabe destacar que la participación de los jóvenes en prestaciones que sirvan de tránsito hacia el empleo formal, como las acciones de entrenamiento para el trabajo y la inserción laboral asistida, si bien ha aumentado modestamente, aún se mantiene en niveles bajos (Cuadro 5.5).

**Gráfico 5.4. Probabilidad de inserción laboral de los jóvenes, según sexo y otras características sociolaborales**



Fuente: Castillo et al. (2014).

*¿Cuál es el rol de las garantías de seguridad de ingreso en las acciones de “empleabilidad”?* Facilitar que los jóvenes puedan participar en estos programas, sustituyendo los ingresos que podrían obtener a través del mercado de trabajo por una prestación monetaria. Esto permite que los jóvenes puedan reducir la intensidad en la participación laboral para dedicar tiempo a intervenir en las acciones que contribuyen a mejorar su empleabilidad.

En relación con esto último, Mazorra *et al.* (2014) encuentran evidencia concluyente para los participantes del PJMyMT. Los beneficiarios de este programa registran un ingreso promedio un 39% inferior respecto del conjunto de jóvenes ocupados que no participan en el programa (pero que presentan ciertas características similares). Esto se debe a que los beneficiarios tienen una participación en el mercado laboral de menor intensidad; el número de horas semanales trabajadas es inferior en un 30% respecto del grupo de referencia. No obstante, la prestación monetaria del PJMyMT permite nivelar los ingresos de los jóvenes participantes del programa y que estos puedan destinar tiempo a las acciones de mejora en la empleabilidad. Otro programa que también ha tenido buenos resultados en materia de reinserción escolar es el Programa Envión de la provincia de Buenos Aires, que combina garantías de ingresos (becas) y asistencia para la reinserción escolar (Díaz Langou *et al.*, 2014).

### ***Prácticas laborales calificantes: el caso del Programa Primer Paso***

El Programa Primer Paso (PPP), ejecutado por la Agencia de Promoción del Empleo y Formación Profesional de la provincia de Córdoba, brinda a jóvenes sin experiencia laboral relevante la posibilidad de acceder a entrenamiento en un puesto de trabajo, ofreciendo a los empleadores un subsidio sobre el salario. Los resultados de la implementación del PPP dan cuenta de que este genera un importante aumento en la probabilidad de ingresar a un empleo formal después que los beneficiarios abandonan el programa. Este impacto es mayor entre las mujeres y aquellos jóvenes sin secundario completo. Este resultado podría obedecer al hecho de que una experiencia en el empleo formal brinda una señal de las capacidades de los jóvenes y un alivio del problema del “CV vacío” para muchos jóvenes. Asimismo, el paso por el PPP podría mejorar ciertas habilidades técnicas de los participantes (aunque no hay evidencia de que mejore las habilidades cognitivas y socioemocionales) (Berniell, 2015).

Fuente: Elaboración propia a partir de estudios disponibles sobre evaluación de políticas de empleo para jóvenes.

## 6. Instituciones laborales para promover el empleo en los jóvenes

Las instituciones laborales en Argentina han sido objeto de diversas reformas entre principios de la década de 1990 y la actualidad. Durante los años noventa, con el objeto de flexibilizar y dinamizar el mercado de trabajo, se modificó la legislación de protección al empleo con la creación de modalidades contractuales atípicas y cambios en aspectos como el período de prueba y la indemnización laboral. También se redujeron los niveles de las contribuciones patronales a la seguridad social. Por otra parte, el salario mínimo y los salarios acordados a través de la negociación colectiva permanecieron inalterados durante más de una década. A finales de la década de 1990, se revirtió parcialmente la política de flexibilización laboral y en los años 2000 se revitalizaron el salario mínimo y la negociación colectiva como mecanismos de determinación de salarios, y se fortaleció la inspección del trabajo como instrumento para mejorar el cumplimiento de la legislación laboral (particularmente en lo referente a la detección de trabajo informal). Además, se modificó la política de reducción de contribuciones patronales a la seguridad social, pasando de reducciones generales a reducciones temporales y focalizadas (salvo durante el período de la crisis financiera internacional) (Bertranou *et al.*, 2013).

En general, las instituciones laborales, salvo algunos casos particulares, no presentan un tratamiento diferencial para los jóvenes. Para promover el empleo entre los jóvenes existe una interacción entre las instituciones laborales y las políticas activas de mercado de trabajo. Así, por ejemplo, no existe un salario mínimo o una modalidad contractual diferencial para los jóvenes, pero hay políticas activas que subsidian parte de la nómina salarial durante un período de tiempo (como el Programa de Inserción Laboral) para que beneficiarios de programas de empleo puedan insertarse en empleos de calidad (como en el caso del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el PROGRESAR).

Por otra parte, también existen políticas generales (es decir, para todas las franjas etarias de la población económicamente activa) que por su diseño pueden tener impactos diferenciales entre los jóvenes. Un ejemplo de esto es el caso de las políticas de reducción de las contribuciones patronales a la seguridad social fomentadas en las últimas leyes de promoción del empleo registrado (Ley 26.476 y Ley 26.940). Estas acciones pueden tener un impacto diferencial en sectores de alta rotación laboral

donde los jóvenes sin trabajo decente están sobrerrepresentados (como el comercio, los servicios de hotelería y gastronomía, las pequeñas empresas) (Castillo *et al.*, 2012a, 2012b). Este aspecto requiere un mayor estudio; más aún con la sanción de la Ley de Promoción del Empleo Registrado y Prevención del Fraude Laboral en 2014, que no solo modifica el esquema de reducciones temporales en las contribuciones patronales, dando mayor progresividad según el tamaño de las empresas, sino que además crea un Régimen Permanente de Contribuciones Patronales a la Seguridad Social para Microempleadores, que reduce costos laborales no salariales para microestablecimientos.

Asimismo, como se mencionó previamente, también existe dentro de las instituciones laborales una serie de normativas que abordan aspectos específicos asociados con los jóvenes.

Una de ellas es la introducción en la legislación laboral del “trabajo adolescente protegido” (que fija ciertas condiciones bajo las cuales pueden ser empleadas las personas de 16 y 17 años, de modo tal que la participación en el mercado de trabajo no afecte la salud, el desempeño escolar ni el desarrollo físico y mental) y la Ley de Pasantías Educativas. Este último esquema no se rige por la Ley de Contrato de Trabajo, sino que tiene una legislación específica. El tipo de vínculo laboral no origina ningún tipo de relación laboral entre el pasante y la empresa u organización en la que este se desempeña. No obstante, la legislación establece condiciones generales que deben respetar los convenios de pasantías (en cuanto a salarios, condiciones de trabajo, entre otros) y fija ciertos límites para evitar abusos. Existen dos tipos de regímenes de pasantías. El primero está dirigido a jóvenes mayores de 18 años, estudiantes de la educación superior y la educación permanente de jóvenes y adultos y de la formación profesional. El segundo consiste en pasantías no remuneradas para alumnos de entre 16 y 18 años que cursan los dos últimos años de la educación secundaria.

Otra de las instituciones laborales que contempla acciones que tienen impacto en la problemática de los adolescentes y jóvenes es la inspección laboral. Si bien la inspección laboral es una responsabilidad compartida entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, dentro de las acciones de erradicación del trabajo infantil se fortalecieron a partir de los años 2000 las tareas de detección y prevención del trabajo infantil (Bertranou *et al.*, 2015).

Finalmente, es importante señalar que no está cerrado el debate sobre cómo institucionalizar las estrategias de promoción del trabajo decente entre los jóvenes. Varios son los aspectos a considerar. En las últimas décadas se han observado avances legislativos en relación con las normas laborales que buscan fomentar la

demanda laboral para los jóvenes. En esta dimensión, se abandonaron las normas que introducían modalidades contractuales promovidas, pero que desprotegían laboral y socialmente a los jóvenes (a principios de los años noventa se introdujeron en la legislación argentina contratos de práctica laboral y trabajo y formación para jóvenes; estas modalidades fueron derogadas a finales de la década de 1990). En los últimos años, se ha tornado más frecuente en los países de la América Latina el establecimiento de nuevas legislaciones que estimulan la demanda laboral de jóvenes, pero incorporan regulaciones para proteger el empleo. No obstante, aún no hay evidencia suficiente sobre el impacto de estas acciones que buscan reducir costos salariales (a través de subsidios o salarios mínimos diferenciados) y no salariales por la contratación de jóvenes. Al respecto resulta necesario contar con una mayor cantidad de estudios de evaluación sobre temas vinculados con los efectos sustitución en la demanda de trabajo (entre jóvenes y adultos), sostenibilidad de los puestos creados, calidad de los puestos creados y adquisición de competencias laborales, entre otros, para elaborar conclusiones que permitan mejorar el diseño y la implementación de esta clase de instrumentos (OIT, 2013a, 2015a, 2015b; Vezza, 2014; OECD y OIT, 2014).

Por otra parte, un tema que se desprende de la institucionalización de las estrategias de empleo para jóvenes refiere a las dimensiones que deberían ser incluidas en una “ley marco” de empleo juvenil. En relación con este aspecto hay dos puntos a destacar. Por un lado, que tal norma debería ir más allá de los incentivos para la inserción laboral –generalmente vinculados con la normativa laboral– y también debería incluir elementos que permitan lograr una buena gobernanza de los programas y las acciones que se desprendan de dicha ley marco. Por otro lado, este tipo de norma debería reafirmar el ejercicio pleno de los derechos laborales y sociales de los jóvenes.

Aunque no es objeto particular de este documento, es importante mencionar que en Argentina hay numerosos proyectos de ley y propuestas de legisladores, centros de políticas públicas y de organizaciones de trabajadores para una norma integral que aborde la problemática del empleo en los jóvenes. Un aspecto común en los proyectos de ley existentes es el de incluir entre las herramientas de políticas un subsidio a la nómina salarial para empleadores que contraten a jóvenes y, en algunos casos, otros incentivos para fortalecer la demanda laboral de jóvenes. Por otra parte, también se incluye la capacitación laboral como instrumento para fortalecer las condiciones de empleabilidad, aunque sobre esta cuestión hay diferencias entre los distintos proyectos. Algunos apuntan al acompañamiento de tutores y la formación en el puesto de trabajo mientras que otros incluyen la terminalidad educativa, la formación en oficios y la formación para el autoempleo. También hay diferencias en cuanto al rol de la red de servicios de empleo y a las instancias de articulación interinstitucional e interjurisdiccional. En algunos casos la mención a estos aspectos es muy vaga, mientras que en otros se

hace referencia a la conformación de consejos u otras instancias para la articulación, el diseño y la implementación de programas y acciones específicas. Finalmente, si bien respecto de la regulación vinculada con la protección al empleo se tiene en cuenta la normativa general, en algunos proyectos se incorporan otras dimensiones más allá de lo estrictamente laboral y se incluyen derechos sociales y políticos, entre otros.



## 7. Síntesis y reflexiones finales

La trayectoria de los jóvenes desde la adolescencia a la adultez es un período de tiempo corto pero extremadamente importante para el ciclo de vida. En el camino hacia el trabajo decente, los jóvenes tienen que sortear una serie de factores que pueden tener impactos de largo plazo. Dichos factores son variados y van, entre otros, desde el abandono escolar hasta la inserción en empleos precarios.

### ***Las múltiples trayectorias de los jóvenes***

Aunque los niños y las niñas están casi en su totalidad contenidos por el sistema educativo, una vez iniciada la adolescencia y a medida que los jóvenes avanzan en su ciclo vital, empiezan a transitar múltiples y diferentes caminos. Por un lado, se encuentran los que continúan con su educación formal y estudios superiores, y también los que, pasada la adolescencia, logran acceder a un trabajo decente y mantenerlo. Este último grupo, desafortunadamente, no es el mayoritario.

Por otro lado, están los jóvenes que, por distintos motivos, abandonan la educación formal y, otros que a pesar de completar su educación no logran acceder a un trabajo decente. Esta problemática no es nueva. Tal como se manifestó en este documento, ya desde finales de los años ochenta y principios de los noventa, los indicadores de mercado de trabajo de los jóvenes mostraban un desempeño bastante más bajo que los de los adultos. Con la crisis de 2001-2002 no solo aumentaron las diferencias entre jóvenes y adultos, sino también la incidencia de los déficits de trabajo decente entre los jóvenes. En efecto, las crisis macroeconómicas han tenido efectos muy negativos sobre la situación de los más jóvenes, tanto en términos absolutos como relativos, que luego han tenido consecuencias de largo plazo en sus trayectorias laborales.

### ***De la crisis y los programas de contención al desarrollo de políticas de inclusión para jóvenes***

Luego de la severa crisis de 2001-2002, en línea con el mejor desempeño macroeconómico, el desempleo y la precariedad laboral se redujeron considerablemente tanto para los adultos como para los jóvenes; aunque la situación relativa de los jóvenes (en comparación con la de los adultos) no mejoró considerablemente. Es por ello que entre los jóvenes se observan elevadas tasas de incidencia del desempleo y de empleo informal, y además este grupo es el que explica en gran medida el comportamiento de las tasas generales

de desempleo e informalidad. Por ejemplo, los jóvenes representan un 25% del total de los asalariados no registrados, aunque su peso en el empleo asalariado no llega al 15%.

A partir de este contexto, la problemática del empleo de los jóvenes ha estado presente en la agenda de las políticas públicas, aunque adquirió mayor visibilidad con la implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo por parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en 2008. Otros programas dirigidos a los jóvenes se desarrollaron también en otras áreas de gobierno a nivel nacional y provincial. Asimismo, desde el área de educación también se priorizaron en la agenda de las políticas públicas las intervenciones con el propósito de asegurar la terminalidad educativa de los jóvenes.

Así, en un marco de política de empleo general que puso énfasis en la generación de empleo de calidad, las políticas activas de mayor cobertura dirigidas a los jóvenes han estado centradas en la reducción de los déficits educativos entre los jóvenes provenientes de hogares vulnerables y, aunque con menor cobertura, en una serie de prestaciones asociadas con servicios para el empleo, como la orientación e introducción al mundo del trabajo, el apoyo en la búsqueda de empleo, la formación profesional, las prácticas laborales y la asistencia para la inserción laboral. Estas últimas han mostrado un mayor alcance en los últimos años debido a la misma selección que realizan los jóvenes dentro de las opciones que muestra la oferta pública de programas e intervenciones.

Podría conjeturarse que la gran cantidad de jóvenes que realiza terminalidad educativa obedece, en cierta medida, a un proceso de autoselección, teniendo en cuenta el elevado porcentaje de jóvenes con déficit educativo entre aquellos que no cuentan con un trabajo decente. En este sentido se han abordado algunas de las principales barreras que enfrentan los adolescentes y jóvenes en su transición hacia el trabajo decente: la deserción escolar entre los adolescentes, el déficit educativo entre los jóvenes y las oportunidades de inserción laboral y formación.

A partir de la crisis internacional de 2009, que tuvo corto impacto en la economía argentina, desde las políticas públicas comenzaron a diseñarse e implementarse programas que permitieron escalar las intervenciones que buscan complementar objetivos de seguridad económica a través de transferencias monetarias con el acceso a servicios esenciales, como educación, salud y formación para el trabajo. La Asignación Universal por Hijo (AUH), el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMyMT) han conformado un amplio espectro de intervenciones que buscan, a través de distintos instrumentos, la inclusión de adolescentes y jóvenes en su trayectoria al trabajo decente.

Un aspecto común de estas iniciativas es la garantía de ingresos, la cual, como se ha mencionado en este documento, ha tenido un importante rol promoviendo o abriendo la posibilidad para que i) con la AUH, los adolescentes puedan asistir a establecimientos educativos, y reducir una temprana participación en el mercado laboral, y ii) con el PJMyMT y el PROGRESAR, los jóvenes que no han finalizado la educación obligatoria puedan participar en acciones de terminalidad educativa, formación profesional o en otras actividades que facilitan la inserción laboral.

### ***Importantes avances, pero persistencia de múltiples déficits con sus consecuentes desafíos***

A pesar de los avances registrados en los últimos años, diversos aspectos señalan la necesidad de reforzar las políticas públicas para promover la retención escolar de los adolescentes y facilitar la transición de los jóvenes desde el sistema educativo al acceso a un trabajo decente.

La Resolución adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2005 ya había puesto de manifiesto la importancia de fortalecer los cimientos macroeconómicos para sostener tasas de crecimiento económico en el largo plazo y hacer frente a los ciclos económicos de corto plazo, así como las estrategias generales para la formalización de la economía informal. Estos elementos son clave para la generación de trabajo decente, tanto para jóvenes como adultos. Asimismo, resulta importante remover obstáculos estructurales en el mediano plazo, que en general están asociados a políticas públicas en las áreas de la educación, y atender con políticas de protección social a la población más seriamente afectada por la carencia de ingresos. Es fundamental brindarle el acceso a servicios sociales esenciales en el marco de las estrategias de construcción de pisos de protección social. Finalmente, también resulta necesario avanzar con reformas institucionales que incorporen definiciones sobre el papel de los diferentes niveles de gobierno. Esto es particularmente relevante en Argentina porque con una estructura federal de gobierno, existen responsabilidades compartidas entre nación, provincias y municipios; y la provisión y producción de numerosas dimensiones de los bienes y servicios públicos se realiza en forma descentralizada.

Por otra parte, en relación con las iniciativas destinadas específicamente a los adolescentes y jóvenes, y también en línea con la Resolución adoptada en la CIT de 2005, resulta necesario abordar la problemática de la deserción escolar entre los adolescentes. Si bien la AUH, que incluye como condicionalidad la asistencia a la educación obligatoria para recibir la ayuda monetaria, ha mostrado tener un impacto razonable en las tasas de deserción escolar, estas no han descendido sustancialmente y han aumentado entre la población que no está alcanzada por la AUH (como por ejemplo, en los adolescentes pertenecientes a los estratos de mayores ingresos).

Con respecto al déficit educativo de los jóvenes, se espera que con la implementación del PROGRESAR muchos jóvenes que han abandonado la educación formal se reinseren. Con la implementación de este programa y la eliminación de la incompatibilidad entre la AUH y el PJMyMT, también se alienta a los padres de los niños y las niñas receptores de la prestación AUH a una mayor participación en acciones de terminalidad educativa. No obstante, continúa presente el desafío de mejorar sustancialmente la calidad de la formación que reciben estos jóvenes a través de los distintos componentes del sistema de educativo.

Los avances han sido importantes, pero queda cada vez más claro que resulta imperioso fortalecer las políticas públicas para facilitar la transición de los jóvenes desde el sistema educativo al acceso a un trabajo decente. Idealmente, se debería avanzar en una dirección en la cual estos programas de reinserción educativa vayan perdiendo peso, producto del avance en la retención escolar. Por otra parte, si bien la cobertura de las líneas de prácticas calificantes e inserción laboral asistida ha mostrado progresos en los últimos años, resulta necesario fortalecer el vínculo de los jóvenes con el empleo formal, máxime cuando se ha mostrado que este tipo de experiencia laboral tiene importantes impactos positivos en sus trayectorias laborales futuras. Al respecto, el lanzamiento del programa destinado a preservar puestos de trabajo, promover la inserción laboral y regularizar el trabajo registrado, denominado PROEMPLEAR, y la implementación del PROGRESAR, que permite aumentar la escala de los programas para jóvenes, resultan auspiciosos.

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

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

Como las acciones dirigidas a atender la problemática que enfrenta la juventud cuando comienza a participar en el mercado de trabajo toman como parámetro de referencia una franja etaria relativamente pequeña en comparación con el ciclo de vida de las personas, una estrategia de largo plazo no solo debería contemplar las problemáticas de los “jóvenes de hoy”, sino también mitigar las consecuencias que tienen diferentes factores sociales y económicos (muchos de los cuales no son atendibles a través de las políticas laborales) sobre las futuras trayectorias laborales de los “jóvenes del mañana”. De este modo, finalmente, las acciones y políticas del mundo laboral para jóvenes se concentrarían en aspectos propios de esta etapa de ingreso al mercado laboral (por ejemplo, orientación laboral, acciones para compensar la falta de experiencia y brindar ciertas competencias específicas), y no tanto en cuestiones que deberían haber sido abordadas mientras estos transitaban otra etapa de su ciclo de vida (como las acciones vinculadas con el acceso a la educación y la calidad educativa). Para que esto sea así, también es necesario un contexto económico y productivo que permita generar puestos de trabajo de calidad.

## Referencias

Bernal, R. y Camacho, A. (2010), “La importancia de los programas para la primera infancia en Colombia”, Documento de trabajo, Bogotá, Universidad de los Andes y Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE).

Berniell, L. (2015), “La evaluación de impacto del Programa Primer Paso (PPP). Edición 2012”, Córdoba, Agencia de Promoción del Empleo y Formación Profesional y CAF-Banco de Desarrollo para América Latina.

Bertranou, F. y Casanova, L. (coords.) (2015), *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

— (2014), *Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

— (2012), “Garantía de ingresos para hogares con niños, niñas y adolescentes en Argentina: progresos en la construcción de un Piso de Protección Social”, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

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

Bertranou, F., Casanova, L., Jiménez, M. y Jiménez, M. (2013), “Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina”, Documento de trabajo n° 2, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Carneiro, P. y Heckman, J. J. (2003), “Human capital policy”, en Heckman, J. J. y Krueger, A. B., *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?*, Cambridge, MA, MIT Press, pp. 77-239

Castillo, V., Rojo, S. y Schleser, D. (2012a), “El impacto de las políticas laborales contracíclicas sobre el empleo asalariado registrado”, en *Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

— (2012b), “Dinámica del empleo formal en contextos de crisis”, en *Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Castillo, V., Ohaco, M. y Schleser, D. (2014), “Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional”, Documento de trabajo n° 6, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Castillo, V. y Ohaco, M. (2015), “La evaluación de impacto como insumo para el diseño de políticas: PROEMPLEAR”, presentación realizada en las II Jornadas de Análisis de Mercado de Trabajo, Buenos Aires, 7 y 8 de mayo de 2015.

Colina, J., (2014), "La educación técnica industrial en Argentina. Situación actual, experiencia internacional y propuestas de política", informe de consultoría, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2002), "Deserción escolar: un obstáculo para el logro de los objetivos del milenio", en *Panorama Social de América Latina 2001-2002*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Cruces, G., Viollaz, M. y Ham, A. (2012), "Scarring effects of youth unemployment and informality. Evidence from Argentina and Brazil", La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata.

Cunha, F. y Heckman, J. J. (2006), "Investing in our young people", en *Rivista Internazionale di Scienze Sociali, Vita e Pensiero IZA*, vol. 117(3), pp. 387-418.

Filgueira, C., Filgueira, F. y Fuentes, A. (2001), "Critical choices at a critical age. Youth emancipation paths and school attainment in Latin America", Documento de trabajo n° R-432, Washington, D.C., Research Department Publications, Red de Centros de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.

Freeman, R. y Wise, D. (1982), "The youth labor market problem: Its nature, causes and consequences", en Freeman, R. y Wise, D. (eds.), *The Youth Labor Market Problem: Its Nature, Causes, and Consequences*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 1-16.

Díaz Langou, G., Acevedo, A., Cicciaro, J. y Jiménez, M. (2014), "Inclusión de los jóvenes en la Provincia de Buenos Aires", Documento de trabajo n° 123, Buenos Aires, Programa de Protección Social, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Heckman J. J. (2008), "Schools, skills and synapses", Documento de trabajo n° 14064, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research (NBER).

Jenkins, A., Vignoles, A., Wolfe, A. y Galindo Rueda, F. (2003), "The determinants and labour market effects of lifelong learning", en *Applied Economics*, vol. 35, pp. 1711-1721.

Jiménez, M. y Jiménez, M. (2015), "Asistencia escolar y participación laboral de los adolescentes en Argentina: el impacto de la Asignación Universal por Hijo", Documento de trabajo n° 11, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Kilpi-Jakonen, E., Vono de Vilhena, D., Kosyakova, Y., Stenberg, A. y Blossfeld, H. (2013), "The impact of formal adult education on the likelihood of being employed: a comparative overview", en *Studies of Transition States and Societies*, vol. 4(1), pp. 48-68.

Lépure, E. y Schleser, D., (2005), "Diagnóstico del desempleo juvenil", Serie Trabajo, Ocupación y Empleo n° 2, Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Mayer, S. E. (2002), "The influence of parental income on children's outcomes: A review report to the New Zealand", Wellington, Ministry of Social Development.

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

Millán Smitmans, P. (2012), “La exclusión social de los jóvenes en Argentina: características y recomendaciones”, Buenos Aires, Documento de Trabajo n° 38, Escuela de Economía Francisco Valsecchi, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Católica Argentina.

OECD y OIT, (2014), “Promoting better labour market outcomes for youth”, Report on youth employment and apprenticeships prepared for the G20 Labour and Employment Ministerial Meeting, Melbourne, Australia, 10 y 11 de septiembre 2014.

OIT (2005), *Resolución relativa al empleo de los jóvenes*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

— (2010), *Trabajo decente y juventud en América Latina*, Lima, Oficina Internacional del Trabajo.

— (2012), *La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

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

— (2013b), *Informe mundial sobre el trabajo infantil. Vulnerabilidad económica, protección social y lucha contra el trabajo infantil*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

— (2015a), *Formalizando la informalidad juvenil. Experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Internacional del Trabajo.

— (2015b), *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina?*, Lima, Oficina Internacional del Trabajo.

Paz, J. (2012), “El desempleo juvenil en la Argentina durante la recuperación económica”, Documento de Trabajo n° 9, Salta, Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE), Universidad Nacional de Salta (UNSa).

Repetto, F. y Langou, G. (2014), “Recomendaciones integrales de política pública para las juventudes en Argentina”, Documento de Políticas Públicas n° 137, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Ruhm, C. (1991), “Are workers permanently scarred by job displacement?”, en *The American Economic Review*, vol. 81(1), 319-324.

Salvia, A. y Tuñón, I. (2008), “Los jóvenes trabajadores frente a la educación, el desempleo y el deterioro social en la Argentina”, Buenos Aires, Instituto de investigaciones Gino Germani, Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA).



Secretaría de Hacienda (2011), “Cuenta de Inversión 2011”, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Stenberg, A., de Luna, X. y Westerlund, O. (2011). “Does formal education for older workers increase earnings? Analyzing Annual Data Stretching over 25 Years”, Documento de trabajo n° 8, Estocolmo, Swedish Institute for Social Research.

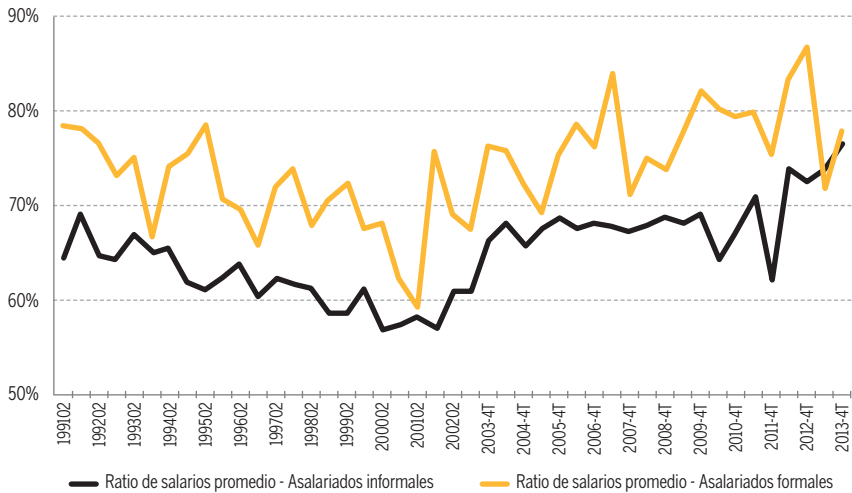
Veza, E. y Bertranou, F. (2011), “Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina”, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Veza, E. (2014), “Escaneo de políticas y meta-análisis: juventud y políticas de empleo en América Latina”, Documento de trabajo n° 156, La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata.

Woodfield, R. (2011), “Age and first destination employment from UK universities: are mature students disadvantaged?”, en *Studies in Higher Education*, vol. 36(4), pp. 409-425.

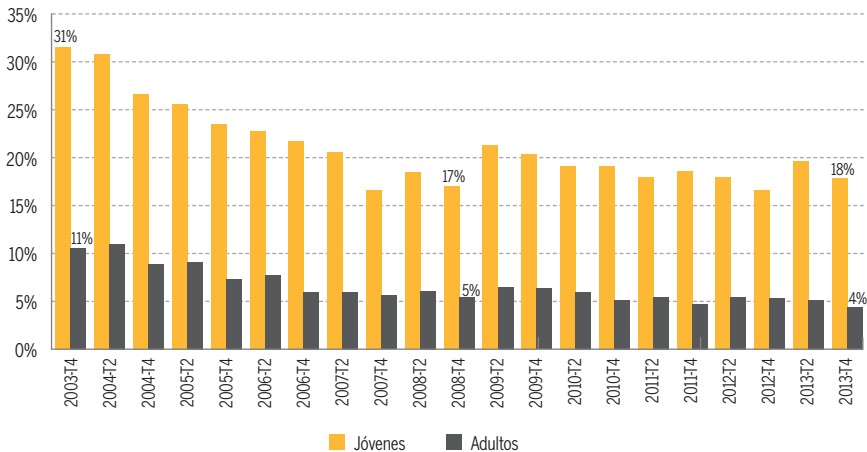
# Anexo estadístico

**Gráfico A.1. Evolución de la relación entre el salario de los jóvenes y adultos, según condición de formalidad de la relación laboral, 1991-2013**



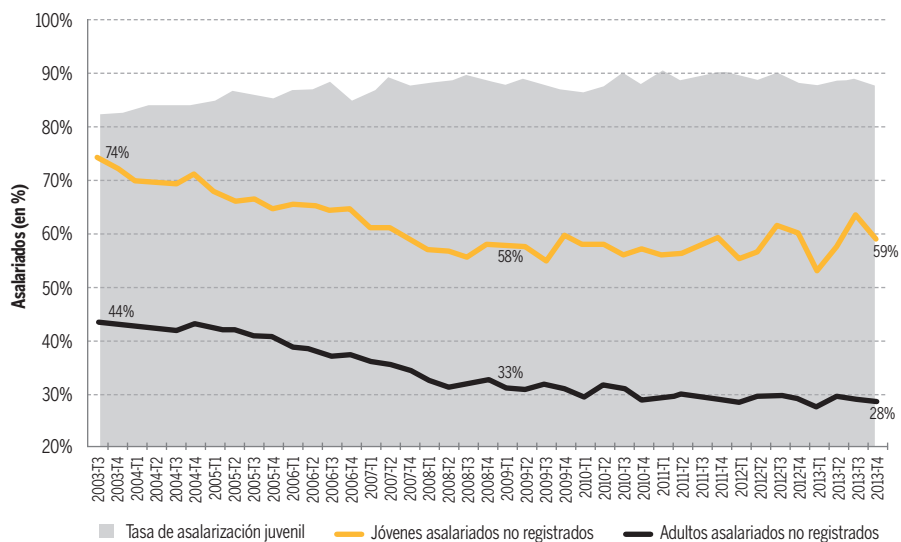
Fuente: OIT a partir de datos de la EPH.

**Gráfico A.2. Tasas de desempleo de jóvenes y adultos, 2003-2013**



Fuente: OIT a partir de datos de la EPH.

**Gráfico A.3. Tasa de asalarización y de empleo asalariado no registrado de jóvenes y adultos, 2003-2013**



Fuente: OIT a partir de datos de la EPH.

### Cuadro A.1. Caracterización de los jóvenes según permanencia en el sistema educativo y participación en el mercado de trabajo, 2013

Estimación para el total urbano

Jóvenes 16 a 17 años	Todos		Varones		Mujeres	
	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad
<b>Solo estudia</b>	76,8%	1.029.127	75,6%	514.664	78,0%	514.463
<b>Estudia y busca trabajo</b>	1,5%	20.628	0,9%	5.865	2,2%	14.763
<b>Solo trabaja</b>	4,2%	56.019	7,1%	48.438	1,1%	7.581
<b>Estudia y trabaja</b>	5,7%	76.695	3,7%	25.504	7,8%	51.191
<b>No estudia ni trabaja (NiNi)</b>	11,7%	157.304	12,6%	86.053	10,8%	71.251
No estudia, no trabaja pero busca trabajo	1,5%	19.780	1,8%	12.130	1,2%	7.650
No estudia, no trabaja ni busca trabajo	10,3%	137.524	10,9%	73.923	9,6%	63.601
<b>Total</b>		1.339.773		680.524		659.249
Jóvenes 18 a 24 años	Todos		Varones		Mujeres	
	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad
<b>Solo estudia</b>	27,6%	1.218.199	23,9%	529.874	31,2%	688.325
<b>Estudia y busca trabajo</b>	3,3%	145.636	2,7%	60.100	3,9%	85.536
<b>Solo trabaja</b>	34,2%	1.510.942	48,6%	1.075.456	19,8%	435.486
<b>Estudia y trabaja</b>	10,3%	456.963	9,5%	210.405	11,2%	246.558
<b>No estudia ni trabaja (NiNi)</b>	24,6%	1.086.231	15,3%	337.589	34,0%	748.642
No estudia, no trabaja pero busca trabajo	7,3%	320.530	7,3%	160.952	7,2%	159.578
No estudia, no trabaja ni busca trabajo	17,3%	765.701	8,0%	176.637	26,7%	589.064
<b>Total</b>		4.417.971		2.213.424		2.204.547
Jóvenes 16 a 24 años	Todos		Varones		Mujeres	
	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad
<b>Solo estudia</b>	39,0%	2.247.326	36,1%	1.044.538	42,0%	1.202.788
<b>Estudia y busca trabajo</b>	2,9%	166.264	2,3%	65.965	3,5%	100.299
<b>Solo trabaja</b>	27,2%	1.566.961	38,8%	1.123.894	15,5%	443.067
<b>Estudia y trabaja</b>	9,3%	533.658	8,2%	235.909	10,4%	297.749
<b>No estudia ni trabaja (NiNi)</b>	21,6%	1.243.535	14,6%	423.642	28,6%	819.893
No estudia, no trabaja pero busca trabajo	5,9%	340.310	6,0%	173.082	5,8%	167.228
No estudia, no trabaja ni busca trabajo	15,7%	903.225	8,7%	250.560	22,8%	652.665
<b>Total</b>		5.757.744		2.893.948		2.863.796

Fuente: OIT a partir de datos de la EPH.

**Cuadro A.2. Composición de los estadios de transición para los jóvenes de entre 18 y 24 años, 2003-2013**

Jóvenes 18 a 24 años	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Varones</b>											
<b>Transición no iniciada</b>	<b>30,4%</b>	<b>28,9%</b>	<b>29,7%</b>	<b>30,5%</b>	<b>34,2%</b>	<b>33,7%</b>	<b>34,1%</b>	<b>35,1%</b>	<b>36,4%</b>	<b>36,3%</b>	<b>36,9%</b>
Estudia y no busca trabajo	23,4%	23,0%	22,8%	23,5%	25,1%	24,7%	23,9%	24,9%	28,1%	26,8%	26,7%
Amas de casa	1,4%	0,8%	1,1%	0,9%	1,5%	1,4%	2,1%	1,9%	1,7%	2,1%	2,5%
Otros inactivos	5,6%	5,1%	5,9%	6,1%	7,6%	7,6%	8,1%	8,2%	6,6%	7,3%	7,7%
<b>En transición</b>	<b>63,3%</b>	<b>63,3%</b>	<b>60,2%</b>	<b>57,0%</b>	<b>52,1%</b>	<b>51,8%</b>	<b>54,5%</b>	<b>51,4%</b>	<b>49,7%</b>	<b>48,3%</b>	<b>49,8%</b>
Estudia y busca trabajo	1,5%	1,2%	1,2%	1,0%	1,2%	1,2%	1,2%	0,7%	0,3%	0,7%	0,3%
Desempleado desalentado	1,4%	1,5%	1,0%	1,5%	1,0%	0,6%	1,1%	1,0%	1,0%	0,7%	1,3%
Solo busca trabajo	21,2%	18,0%	14,9%	12,7%	9,0%	9,8%	12,9%	11,4%	10,6%	9,2%	10,7%
Ocupados con déficit de trabajo decente	39,3%	42,6%	43,2%	41,9%	41,0%	40,2%	39,3%	38,3%	37,7%	37,6%	37,4%
<b>Transición finalizada</b>	<b>6,3%</b>	<b>7,8%</b>	<b>10,0%</b>	<b>12,4%</b>	<b>13,7%</b>	<b>14,5%</b>	<b>11,4%</b>	<b>13,5%</b>	<b>14,0%</b>	<b>15,4%</b>	<b>13,3%</b>
<b>Mujeres</b>											
<b>Transición no iniciada</b>	<b>43,6%</b>	<b>50,1%</b>	<b>51,7%</b>	<b>50,4%</b>	<b>50,1%</b>	<b>52,9%</b>	<b>55,4%</b>	<b>56,2%</b>	<b>57,8%</b>	<b>59,3%</b>	<b>59,1%</b>
Estudia y no busca trabajo	24,5%	29,3%	29,4%	29,2%	29,0%	29,7%	31,6%	31,2%	33,8%	37,0%	34,5%
Amas de casa	14,9%	16,7%	18,1%	15,7%	15,7%	18,0%	16,5%	19,3%	18,4%	16,7%	18,6%
Otros inactivos	4,2%	4,2%	4,3%	5,4%	5,4%	5,2%	7,2%	5,7%	5,7%	5,6%	6,0%
<b>En transición</b>	<b>51,6%</b>	<b>45,2%</b>	<b>41,2%</b>	<b>43,8%</b>	<b>41,3%</b>	<b>36,9%</b>	<b>34,9%</b>	<b>33,3%</b>	<b>34,0%</b>	<b>33,4%</b>	<b>32,8%</b>
Estudia y busca trabajo	1,5%	0,9%	1,5%	1,2%	0,7%	0,6%	0,9%	0,8%	0,6%	1,0%	0,5%
Desempleado desalentado	2,0%	2,2%	1,8%	2,4%	2,4%	1,7%	1,9%	1,0%	0,8%	1,0%	0,9%
Solo busca trabajo	19,5%	15,3%	13,8%	14,5%	10,8%	10,0%	11,2%	10,3%	9,9%	9,4%	8,9%
Ocupados con déficit de trabajo decente	28,5%	26,8%	24,0%	25,8%	27,4%	24,5%	20,9%	21,2%	22,7%	21,9%	22,4%
<b>Transición finalizada</b>	<b>4,7%</b>	<b>4,7%</b>	<b>7,1%</b>	<b>5,9%</b>	<b>8,5%</b>	<b>10,1%</b>	<b>9,7%</b>	<b>10,5%</b>	<b>8,2%</b>	<b>7,3%</b>	<b>8,1%</b>
<b>Todos</b>											
<b>Transición no iniciada</b>	<b>37,3%</b>	<b>39,7%</b>	<b>40,9%</b>	<b>40,8%</b>	<b>42,3%</b>	<b>43,5%</b>	<b>44,8%</b>	<b>45,9%</b>	<b>47,2%</b>	<b>48,0%</b>	<b>48,1%</b>
Estudia y no busca trabajo	23,9%	26,2%	26,1%	26,5%	27,1%	27,2%	27,8%	28,1%	31,0%	32,0%	30,6%
Amas de casa	8,5%	8,8%	9,7%	8,6%	8,8%	9,9%	9,4%	10,8%	10,1%	9,5%	10,6%
Otros inactivos	4,9%	4,6%	5,1%	5,8%	6,5%	6,4%	7,7%	6,9%	6,1%	6,5%	6,8%
<b>En transición</b>	<b>57,2%</b>	<b>54,1%</b>	<b>50,6%</b>	<b>50,2%</b>	<b>46,6%</b>	<b>44,2%</b>	<b>44,6%</b>	<b>42,1%</b>	<b>41,7%</b>	<b>40,7%</b>	<b>41,2%</b>
Estudia y busca trabajo	1,5%	1,0%	1,4%	1,1%	1,0%	0,9%	1,1%	0,7%	0,5%	0,9%	0,4%
Desempleado desalentado	1,7%	1,8%	1,4%	2,0%	1,7%	1,2%	1,5%	1,0%	0,9%	0,9%	1,1%
Solo busca trabajo	20,3%	16,7%	14,3%	13,6%	9,9%	9,9%	12,0%	10,8%	10,2%	9,3%	9,8%
Ocupados con déficit de trabajo decente	33,7%	34,6%	33,4%	33,5%	34,1%	32,2%	30,0%	29,6%	30,1%	29,6%	29,8%
<b>Transición finalizada</b>	<b>5,5%</b>	<b>6,2%</b>	<b>8,5%</b>	<b>9,0%</b>	<b>11,0%</b>	<b>12,2%</b>	<b>10,5%</b>	<b>12,0%</b>	<b>11,0%</b>	<b>11,3%</b>	<b>10,7%</b>

Fuente: OIT a partir de datos de la EPH.

**Cuadro A.3. Ocupados con trabajo decente según grupo etario, 2003-2013**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Jóvenes 18 a 24 años</b>											
Salario mensual promedio (\$ corrientes)	680,7	645,8	835,7	995,7	1257,7	1591,1	1858,0	2213,0	2863,6	3792,5	5107,3
Salario mensual promedio / Salario mínimo	2,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,4	1,5
Salario horario promedio (\$ corrientes)	4,43	4,27	5,45	6,52	8,50	10,88	12,24	15,26	23,33	25,35	33,66
Horas semanales promedio	38,5	38,2	37,7	38,1	38,0	36,5	37,3	37,4	36,7	38,2	37,4
<b>Sexo</b>											
Varón	55,1%	61,7%	57,7%	66,4%	60,7%	57,8%	53,5%	55,1%	62,5%	67,1%	61,8%
Mujer	44,9%	38,3%	42,3%	33,6%	39,3%	42,2%	46,5%	44,9%	37,5%	32,9%	38,2%
<b>Tamaño de la firma</b>											
Pequeña (1 a 5 empleados)	13,4%	9,6%	8,2%	6,6%	12,6%	11,4%	16,1%	12,3%	11,0%	11,7%	12,1%
Mediana (6 a 40 empleados)	56,7%	58,0%	58,8%	65,1%	59,7%	62,5%	58,6%	63,8%	58,8%	51,3%	57,2%
Grande (más de 40 empleados)	29,8%	32,4%	33,0%	28,3%	27,7%	26,1%	25,3%	23,9%	30,2%	37,0%	30,7%
<b>Antigüedad laboral</b>											
Menor al año	38,1%	36,6%	35,8%	39,4%	44,0%	36,1%	27,5%	32,7%	28,5%	27,0%	26,2%
De 1 a 5 años	54,1%	58,0%	61,0%	57,5%	52,0%	58,9%	68,9%	63,9%	65,8%	62,5%	68,3%
Mayor a 5 años	7,8%	5,4%	3,2%	3,1%	4,0%	5,0%	3,6%	3,4%	5,7%	10,5%	5,5%
<b>Nivel educativo</b>											
Sin instrucción	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Primaria incompleta	0,0%	0,2%	0,5%	0,5%	0,1%	0,1%	2,6%	0,3%	2,4%	0,3%	0,5%
Primaria completa	3,8%	5,6%	1,9%	4,8%	2,8%	4,2%	4,7%	4,8%	3,6%	5,7%	3,1%
Secundaria incompleta	12,2%	16,5%	10,9%	11,9%	12,5%	12,5%	17,1%	13,9%	17,4%	19,4%	19,2%
Secundaria completa	26,7%	26,1%	32,8%	34,0%	35,6%	32,2%	27,9%	30,9%	37,5%	35,8%	33,5%
Superior incompleta	48,1%	45,6%	45,1%	39,9%	37,5%	42,2%	38,4%	39,8%	34,5%	32,1%	35,4%
Superior completa	9,0%	6,0%	8,7%	8,9%	11,5%	8,7%	9,0%	10,3%	4,6%	6,6%	8,3%
<b>Adultos 25 a 64 años</b>											
Salario mensual promedio (\$ corrientes)	878,0	933,2	1144,2	1423,1	1804,6	2218,1	2562,5	3250,4	4285,2	5009,9	6535,3
Salario horario promedio (\$ corrientes)	6,38	6,47	8,22	10,10	12,61	16,60	18,35	22,80	30,78	34,75	45,99
Horas semanales promedio	34,4	35,4	34,6	34,8	35,5	34,9	35,5	35,7	35,6	35,6	35,4
<b>Sexo</b>											
Varón	52,6%	52,3%	48,7%	51,7%	53,5%	53,5%	51,7%	52,6%	53,3%	53,9%	53,3%
Mujer	47,4%	47,7%	51,3%	48,3%	46,5%	46,5%	48,3%	47,4%	46,7%	46,1%	46,7%

Fuente: OIT a partir de datos de la EPH.

Continúa de pag. 79

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Tamaño de la firma</b>											
Pequeña (1 a 5 empleados)	8,1%	8,0%	6,9%	7,0%	8,0%	6,7%	9,0%	7,5%	7,7%	7,3%	7,8%
Mediana (6 a 40 empleados)	73,4%	71,8%	75,9%	76,1%	71,2%	75,2%	73,8%	72,6%	73,0%	73,3%	70,2%
Grande (más de 40 empleados)	18,5%	20,2%	17,2%	16,9%	20,7%	18,1%	17,2%	19,9%	19,3%	19,4%	21,9%
<b>Antigüedad laboral</b>											
Menor al año	5,8%	6,6%	6,8%	6,8%	7,0%	7,0%	4,7%	6,2%	5,4%	4,8%	5,3%
De 1 a 5 años	24,7%	25,5%	27,0%	27,2%	29,4%	33,0%	35,1%	30,7%	30,1%	29,8%	30,0%
Mayor a 5 años	69,5%	67,9%	66,2%	66,0%	63,7%	60,0%	60,2%	63,0%	64,5%	65,4%	64,6%
<b>Nivel educativo</b>											
Sin instrucción	0,4%	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,3%	0,1%
Primaria incompleta	3,1%	2,4%	1,7%	2,1%	2,1%	2,1%	1,7%	1,6%	1,9%	1,3%	1,9%
Primaria completa	13,8%	13,7%	12,1%	13,2%	11,7%	11,2%	11,2%	11,9%	11,5%	9,9%	9,9%
Secundaria incompleta	10,4%	10,5%	9,8%	10,4%	10,5%	10,6%	10,3%	9,6%	9,1%	9,6%	10,0%
Secundaria completa	21,9%	23,0%	22,2%	22,8%	24,4%	24,3%	25,9%	24,6%	24,8%	27,8%	26,3%
Superior incompleta	14,7%	15,3%	16,6%	15,9%	15,9%	15,1%	15,7%	16,3%	15,6%	15,6%	15,6%
Superior completa	35,7%	34,9%	37,2%	35,3%	35,1%	36,4%	34,9%	36,0%	36,9%	35,5%	36,2%

Fuente: OIT a partir de datos de la EPH.

#### Cuadro A.4. Participación de los adolescentes de 16 y 17 años en actividades económicas y no económicas. NOA, NEA, Mendoza y GBA, 2004 y 2012

Tipo de actividad	2004	2012	Var (p.p.)
<b>Todos</b>			
Doméstica intensa	19,7%	13,5%	-6,1%
Para autoconsumo	24,0%	9,5%	-14,5%
Económica	23,8%	20,1%	-3,7%
<b>Total</b>	<b>44,1%</b>	<b>35,8%</b>	<b>-8,2%</b>
<b>Varones</b>			
Doméstica intensa	9,4%	6,8%	-2,6%
Para autoconsumo	32,3%	15,1%	-17,3%
Económica	27,5%	25,0%	-2,5%
<b>Total</b>	<b>43,7%</b>	<b>37,1%</b>	<b>-6,6%</b>
<b>Mujeres</b>			
Doméstica intensa	29,0%	20,5%	-8,5%
Para autoconsumo	16,3%	3,7%	-12,7%
Económica	20,4%	15,1%	-5,4%
<b>Total</b>	<b>44,4%</b>	<b>34,6%</b>	<b>-9,9%</b>

Fuente: OIT a partir de datos de la EANNA 2004 y MANNyA 2012.

### Cuadro A.5. Ingresos laborales y horas trabajadas de los adolescentes que realizan actividades económicas, 2012

Total urbano

Ingreso	Horas semanales trabajadas				Total
	1 a menos de 3 horas	3 a menos de 10 horas	10 a menos de 36 horas	36 horas y más	
Ns/Nr	6%	28%	19%	19%	21%
\$0-500	77%	54%	53%	15%	48%
\$501-1000	17%	7%	13%	18%	12%
\$1001-1500	0%	9%	3%	15%	7%
\$1501-2000	1%	1%	4%	23%	6%
\$2001-2500	0%	0%	6%	7%	4%
Más de \$2500	0%	2%	2%	4%	2%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: OIT a partir de datos del MANNyA.

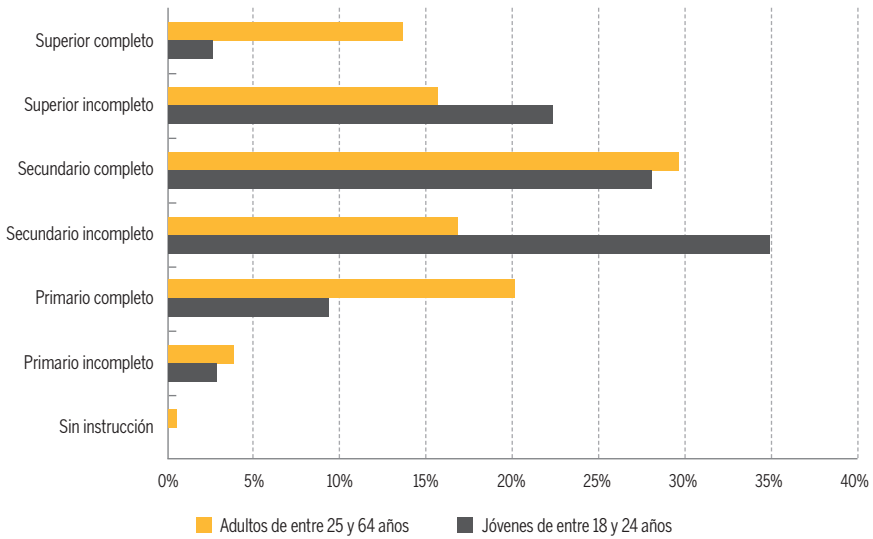
### Cuadro A.6. Características del trabajo adolescente en las regiones del NOA, NEA, Mendoza y GBA, 2004 y 2012

Dimensiones	Todos			Varones			Mujeres		
	2004	2012	Var (p.p.)	2004	2012	Var (p.p.)	2004	2012	Var (p.p.)
<b>Horas semanales trabajadas</b>									
De 1 a menos de 3	13,8%	4,4%	-9,4%	8,4%	2,3%	-6,2%	20,4%	8,0%	-12,4%
De 3 a menos de 10	38,2%	35,8%	-2,4%	36,2%	24,3%	-11,9%	40,6%	55,6%	15,0%
De 10 a menos de 36	31,6%	45,2%	13,6%	36,5%	51,2%	14,6%	25,5%	34,9%	9,4%
36 y más	16,4%	14,6%	-1,8%	18,8%	22,2%	3,4%	13,5%	1,5%	-12,0%
<b>Trabajo nocturno</b>									
Realiza trabajo de noche	23,9%	8,1%	-15,8%	26,2%	10,1%	-16,0%	21,2%	4,5%	-16,6%
<b>Trabajo peligroso</b>									
Con fuerte olores	7,9%	8,9%	1,1%	10,7%	13,6%	2,9%	4,4%	0,8%	-3,6%
Con poca luz	5,9%	1,1%	-4,8%	7,8%	1,7%	-6,1%	3,4%	0,0%	-3,4%
Con mucho ruido	18,3%	20,6%	2,3%	25,7%	23,0%	-2,7%	9,2%	16,5%	7,4%
<b>Edad de inicio actividad laboral</b>									
Antes de los 16 años	62,4%	48,8%	-13,6%	70,6%	58,1%	-12,4%	52,3%	32,5%	-19,8%
Antes de los 14 años	20,3%	14,2%	-6,1%	22,5%	22,0%	-0,5%	17,7%	0,7%	-16,9%
<b>Trabajo remunerado</b>									
No recibe remuneración	20,0%	15,2%	-4,9%	19,4%	8,0%	-11,4%	20,8%	27,6%	6,8%

Fuente: OIT a partir de datos de la EANNA 2004 y MANNyA 2012.

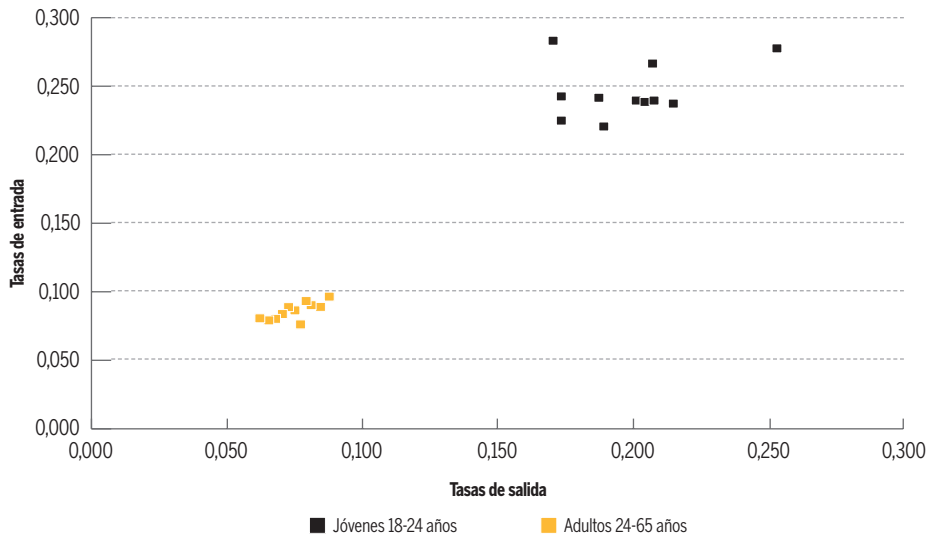


**Gráfico A.4. Distribución de los jóvenes y adultos desocupados según nivel educativo, 2013**



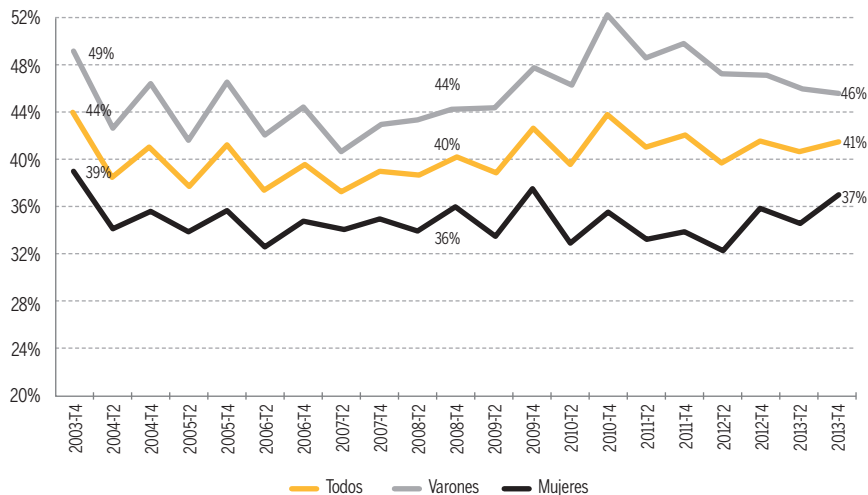
Fuente: OIT a partir de datos de la EPH.

**Gráfico A.5. Tasas de entrada y salida para jóvenes y adultos, 2003-2013**



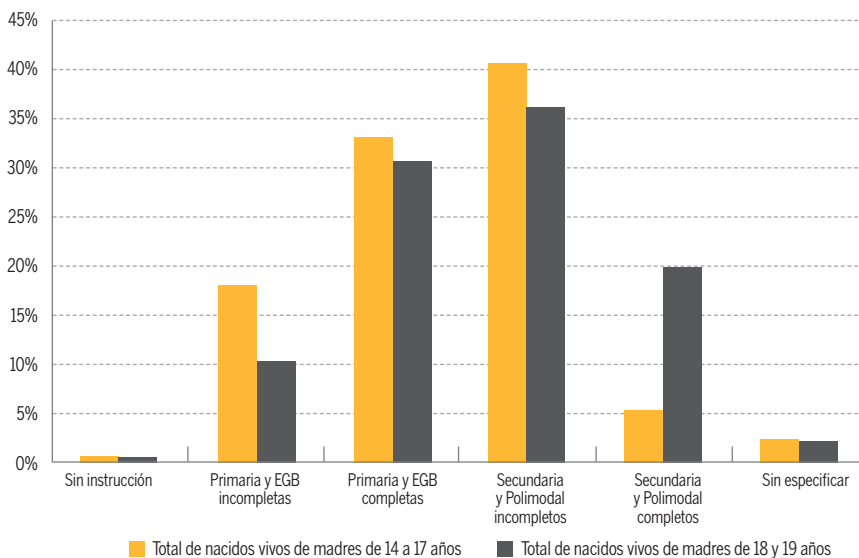
Nota: Las tasas de entrada y salida no incluyen transiciones por cambio de empleo (por ejemplo, de un empleo formal a uno informal y viceversa), sino que surgen de comparar los estados ocupado y sin empleo.  
Fuente: OIT a partir de datos de la EPH.

**Gráfico A.6. Jóvenes de 18 a 24 años que no completaron el nivel secundario por género, 2003-2013**



Fuente: OIT a partir de datos de la EPH.

**Gráfico A.7. Madres adolescentes según nivel educativo, 2010**



Fuente: OIT a partir de datos de la Dirección de Estadísticas e Información de Salud (Ministerio de Salud).

**Cuadro A.7. Tasa de deserción escolar por estrato de ingreso, 2004-2013<sup>1</sup>**

Año	16-17			18-24		
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
2004	19,7%	10,9%	3,8%	41,9%	22,7%	7,1%
2005	19,5%	10,0%	0,3%	43,9%	20,6%	8,0%
2006	20,9%	10,5%	1,5%	43,9%	21,8%	6,1%
2007	14,5%	12,1%	4,8%	42,0%	20,5%	8,3%
2008	18,8%	12,3%	3,2%	42,1%	21,5%	8,9%
2009	22,3%	8,7%	5,6%	43,3%	22,0%	6,8%
2010	17,9%	7,7%	2,9%	40,9%	21,5%	8,8%
2011	20,2%	9,7%	5,9%	41,0%	19,4%	11,6%
2012	20,8%	6,9%	7,1%	41,3%	20,3%	9,1%
2013	15,5%	9,6%	4,6%	38,8%	20,7%	9,2%

Nota: (1) Segundo trimestre.

Estrato bajo: primer y segundo quintil; estrato medio: tercer y cuarto quintil; estrato alto: quinto quintil.

Fuente: OIT a partir de datos de la EPH.

**Cuadro A.8. Participación de los jóvenes varones en trabajos no remunerados, 2013**

Jóvenes de 18 a 24 años	Quehaceres domésticos		Apoyo escolar a miembros del hogar		Tareas de cuidados (miembros del hogar)		Colaborar con otros hogares <sup>1</sup>		Trabajo voluntario	
	%	Horas <sup>2</sup>	%	Horas <sup>2</sup>	%	Horas <sup>2</sup>	%	Horas <sup>2</sup>	%	Horas <sup>3</sup>
NiNis	46,3	2,3	5,5	2,1	13,0	4,2	3,2	7,1	2,6	3,9
Solo estudian	48,7	1,9	5,4	1,9	4,2	2,4	2,3	4,4	2,1	5,2
Estudian y trabajan o buscan trabajo	43,6	1,8	7,7	1,3	7,8	3,5	7,0	4,5	3,3	9,3
Solo trabajan	36,7	1,9	5,0	2,2	15,2	3,2	2,5	4,0	1,3	8,2

Notas: (1) No remunerado; (2) horas promedio por día; (3) horas semanales promedio.

Fuente: OIT a partir de datos de la EAHU (2013) y la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo.

**Cuadro A.9. Participación de las jóvenes mujeres en trabajos no remunerados, 2013**

Jóvenes de 18 a 24 años	Quehaceres domésticos		Apoyo escolar a miembros del hogar		Tareas de cuidados (miembros del hogar)		Colaborar con otros hogares <sup>1</sup>		Trabajo voluntario	
	%	Horas <sup>2</sup>	%	Horas <sup>2</sup>	%	Horas <sup>2</sup>	%	Horas <sup>2</sup>	%	Horas <sup>3</sup>
NiNis	87,4	4,2	11,2	2,4	56,9	7,4	9,0	10,0	0,8	15,6
Solo estudian	76,5	2,5	10,4	2,4	19,5	5,4	3,9	4,6	2,5	3,9
Estudian y trabajan o buscan trabajo	66,5	2,5	8,9	3,1	15,2	4,8	6,3	6,0	5,6	5,7
Solo trabajan	79,3	2,8	11,2	1,9	32,4	6,7	5,0	11,3	3,8	4,9

Notas: (1) No remunerado; (2) horas promedio por día; (3) horas semanales promedio.

Fuente: OIT a partir de datos de la EAHU (2013) y la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo.

**Cuadro A.10. Estimación del efecto de la AUH en los ingresos de los hogares con presencia de los adolescentes de 16 y 17 años, 2012-2013<sup>1</sup>**

Criterio de selección del grupo de elegibles	Grupo	Obs.	Ingreso familiar per cápita	Efecto tratamiento promedio (ATT)		
				Valor	LI IC 95%	LS IC 95%
GC1	Tratados beneficiarios AUH	447	1.042	136	50,38	222,55
	Controles elegibles no beneficiarios AUH	258	906	(43,922)		
GC2	Tratados beneficiarios AUH	450	1.034	130	54,65	205,91
	Controles elegibles no beneficiarios AUH	247	903	(38,588)		

Nota: (1) Las estimaciones se realizaron considerando la muestra de beneficiarios de la AUH para quienes se dispone de información sobre todas las características consideradas. LI IC 95%: límite inferior del intervalo de confianza del ATT a un nivel del 95% y LS IC 95%: límite superior del intervalo de confianza del ATT a un nivel del 95%.

Fuente: Jiménez y Jiménez (2014).

**Cuadro A.11. Estimación del efecto de la AUH en la tasa de deserción escolar de los adolescentes de 16 y 17 años, 2012-2013<sup>1</sup>**

Criterio de selección del grupo de elegibles	Grupo	Obs.	Tasa de deserción escolar	Efecto tratamiento promedio (ATT)		
				Valor	LI IC 95%	LS IC 95%
GC1	Tratados beneficiarios AUH	447	17,35%	-0,090	-0,169	-0,012
	Controles elegibles no beneficiarios AUH	258	26,40%	(0,040)		
GC2	Tratados beneficiarios AUH	450	17,53%	-0,105	-0,184	-0,026
	Controles elegibles no beneficiarios AUH	247	28,05%	(0,040)		

Nota: (1) Las estimaciones se realizaron considerando la muestra de beneficiarios de la AUH para quienes se dispone de información sobre todas las características consideradas. LI IC 95%: límite inferior del intervalo de confianza del ATT a un nivel del 95% y LS IC 95%: límite superior del intervalo de confianza del ATT a un nivel del 95%.

Fuente: Jiménez y Jiménez (2014).

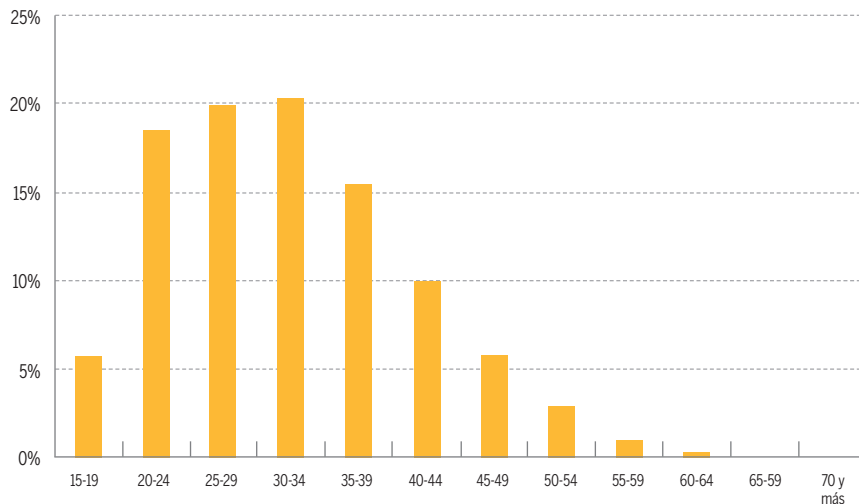
**Cuadro A.12. Estimación del efecto de la AUH en la tasa de ocupación de los adolescentes de 16 y 17 años, 2012-2013<sup>1</sup>**

Criterio de selección del grupo de elegibles	Grupo	Obs.	Tasa de ocupación	Efecto tratamiento promedio (ATT)		
				Valor	LI IC 95%	LS IC 95%
GC1	Tratados beneficiarios AUH	447	13,15%	-0,131	-0,207	-0,056
	Controles elegibles no beneficiarios AUH	258	26,29%	(0,038)		
GC2	Tratados beneficiarios AUH	450	13,51%	-0,090	-0,165	-0,015
	Controles elegibles no beneficiarios AUH	247	22,53%	(0,038)		

Nota: (1) Las estimaciones se realizaron considerando la muestra de beneficiarios de la AUH para quienes se dispone de información sobre todas las características consideradas. LI IC 95%: límite inferior del intervalo de confianza del ATT a un nivel del 95% y LS IC 95%: límite superior del intervalo de confianza del ATT a un nivel del 95%.

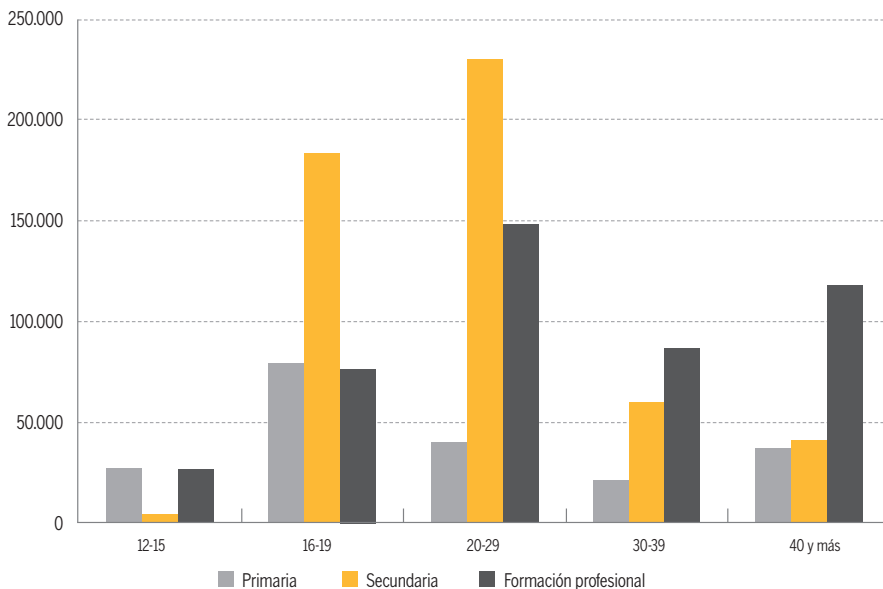
Fuente: Jiménez y Jiménez (2015).

**Gráfico A.8. Distribución de los titulares<sup>1</sup> de la AUH por grupos de edad, abril de 2013**



Nota: (1) Titular de la AUH es la madre o el padre del niño, la niña o el adolescente beneficiario de la prestación Asignación Universal por Hijo. Fuente: ANSES (2013).

**Gráfico A.9. Matrícula de la Educación de Adultos según grupos de edad y nivel de enseñanza, 2012**



Fuente: OIT a partir de datos del Ministerio de Educación.



