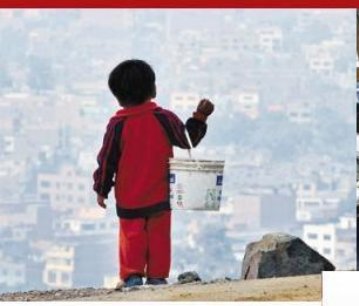


IERAL

Fundación Mediterránea

BROKERS / ACAP

Foco Social

Año 3 - Edición Nº 5 - 27 de Enero de 2014

La problemática social entre los jóvenes y el Programa PROGRESAR. Una primera aproximación

Marcelo Capello
Gerardo García Oro
Sofía Picasso

Edición y compaginación
Karina Lignola y Silvia Ochoa

IERAL Córdoba
(0351) 473-6326
ieralcordoba@ieral.org

IERAL Buenos Aires
(011) 4393-0375
info@ieral.org

Fundación Mediterránea
(0351) 463-0000
info@fundmediterranea.org.ar

Resumen Ejecutivo

En el año 2000, unos 189 países bajo el auspicio de las Naciones Unidas adhirieron a la declaración de los Objetivos del Milenio (ODM). Esta declaración implicó la fijación de metas sociales con plazo último para el cumplimiento fijado en el año 2015. Además de las metas fijadas internacionalmente, Argentina se comprometió a avanzar sobre el objetivo de promover el "Trabajo Decente".

Cuando faltan dos años para la culminación del plazo estipulado para el cumplimiento de las metas fijadas y pese a haber transitado una década de favorables términos de intercambio externo, en Argentina aún resta mucho por hacer. En este sentido, la promoción del trabajo decente es, sin lugar a dudas, una de las más importantes cuentas pendientes.

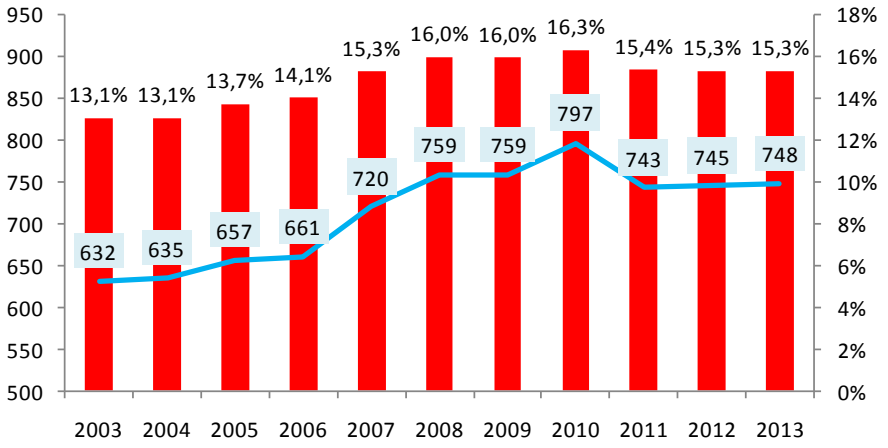
Los esfuerzos por movilizar oportunidades de inclusión y progreso laboral deben estar destinados (con especial prioridad) a los grupos poblacionales que, por condiciones inherentes a su situación de hábitat y entorno social, enfrenten mayores dificultades y condicionamientos. Entre estos, se encuentra a los jóvenes, que consisten en un grupo heterogéneo y que requiere de políticas públicas acordes a las diferentes problemáticas intrínsecas a este conjunto, como la formación, la iniciación en el mundo laboral, la paternidad y el cuidado infantil, la cuestión de género, etc.

En este contexto, un primer conjunto que debe ser focalizado corresponde a aquellos jóvenes de entre 18 y 24 años de edad; esto es, aquellos que se encuentren en edad de haber culminado sus estudios de nivel medio y deban insertarse en la vida adulta.

Lo primero que puede decirse, observando este conjunto, es que a lo largo de los últimos años se ha incrementado la proporción de jóvenes que, perteneciendo a este rango etario, no estudian, no trabajan, ni buscan trabajo; los denominados jóvenes "Ni Ni". Así, para el primer semestre de 2013 (último dato disponible) se encuentra a unos 748 mil jóvenes en esta situación, que alcanzan a representar un 15,3% del total de jóvenes de dicho rango etario. El resultado preocupa en el sentido que, hacia el año 2003, la incidencia de jóvenes "Ni Ni" alcanzaba al 13,1%.

Esta publicación es propiedad del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de Fundación Mediterránea. Dirección Marcelo L. Capello. Dirección Nacional del Derecho de Autor Ley Nº 11723 - Nº 2328, Registro de Propiedad Intelectual Nº 5117673. ISSN Nº 2250-8406 (correo electrónico). Se autoriza la reproducción total o parcial citando la fuente. Sede Buenos Aires y domicilio legal: Viamonte 610, 2º piso (C1053ABN) Buenos Aires, Argentina. Tel.: (54-11) 4393-0375. Sede Córdoba: Campillo 394 (5001) Córdoba, Argentina. Tel.: (54-351) 472-6525/6523. E-mail: info@ieral.org ieralcordoba@ieral.org.

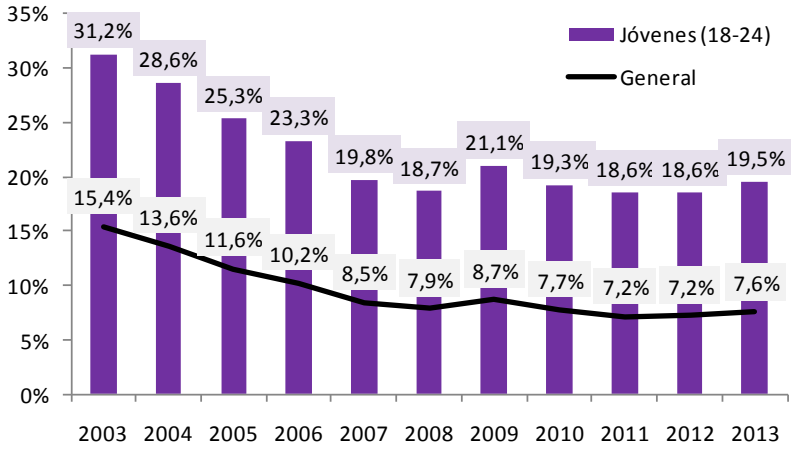
Jóvenes de 18 a 24 años que no estudian, no trabajan, ni buscan trabajo (en miles y en %)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH – INDEC.

Pero la "no participación" de los jóvenes en el mercado laboral no es el único inconveniente. Entre los jóvenes activos laboralmente, se observa que la tasa de desempleo juvenil (para aquellos de entre 18 y 24 años) casi triplica a la tasa de desempleo general de la economía (7,6% promedio para el primer semestre de 2013), pero que además, ha alcanzado un nivel mínimo que roza el 20% (respecto al total de jóvenes activos), más allá del cual no pueden lograrse mayores reducciones.

Evolución de la tasa de desempleo juvenil y general (en % del total de activos)

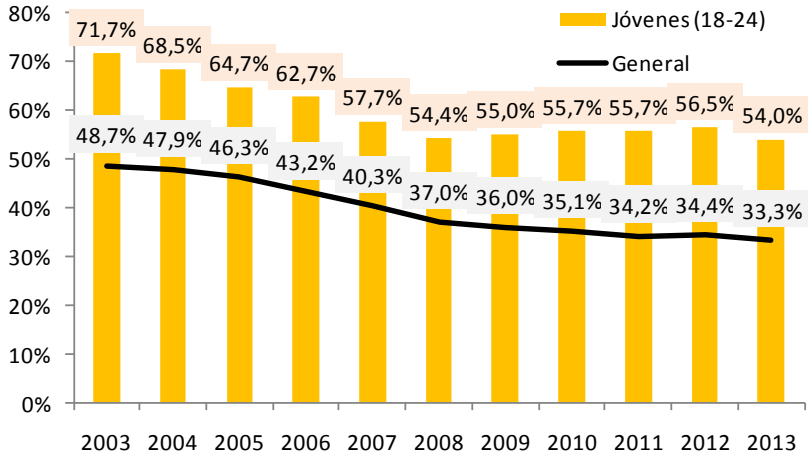


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH – INDEC.

Asimismo, entre los jóvenes que consiguen empleo, la mayoría sólo logra insertarse en puestos de baja calidad. Un 54% de los jóvenes ocupados se encuentran en un puesto

informal, pese a las mejoras en el contexto económico experimentadas entre los años 2003 y 2008.

Evolución del empleo asalariado informal entre jóvenes y a nivel general (en % del total de asalariados)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH – INDEC.

En suma, por las escasas oportunidades de inserción y progreso en el mercado laboral, fundamentalmente entre grupos vulnerables que requieren de estrategias activas en este sentido (como lo es el caso de los jóvenes), el cumplimiento de la meta del trabajo decente aparece lejano.

Al respecto, las principales estrategias impulsadas en la última década tuvieron que ver con la fijación de mayores controles y fiscalizaciones sobre las empresas que, a la luz de los hechos, no tuvieron efectos significativos. Mientras se dilapidaron esfuerzos en este sentido, se desaprovechó un contexto económico inéditamente favorable para instrumentar las reformas de fondo que el mercado laboral, hoy con mayor urgencia, necesita.

El mayor reconocimiento de los inconvenientes sociales que trae aparejada la informalidad laboral (que en un sentido amplio encuentra también a los trabajadores sin salario, cuentapropistas no profesionales y a emprendedores particulares de baja retribución) tiene que ver con la implementación de subsidios económicos destinados a personas que revistan alguna de estas situaciones, tal es el caso de la Asignación Universal por Hijo (que viene a suplir a las Asignaciones Familiares que perciben los asalariados formales) y el recientemente anunciado Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), destinado a fomentar la educación de jóvenes inactivos, desocupados o en empleos informales; con padres o cónyuge en idéntica

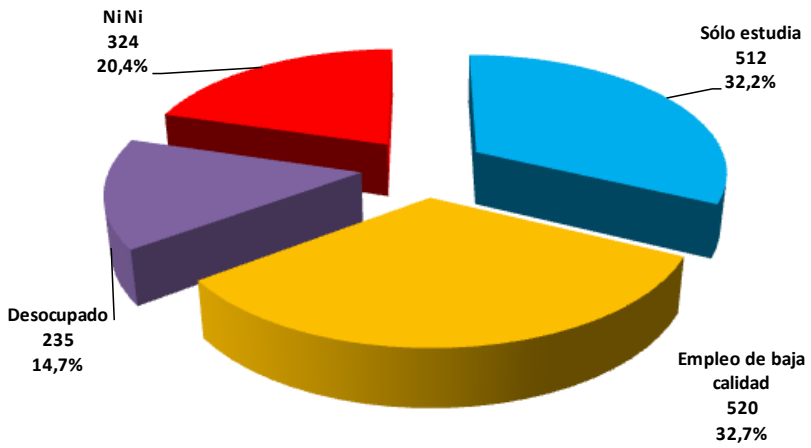
situación. Estas acciones revisten un rol paliativo, pero no dan respuesta al problema de fondo.

Si bien con la información presentada hasta el momento acerca del PROGRESAR no se cuenta con plena certeza acerca de si los jóvenes que actualmente se encuentran ligados a establecimientos educativos y que cumplan con otros requisitos tienen derecho a acceder al programa, las instancias de presentación del mismo hacen presumir que éstos no se encontrarían exentos. En este contexto, la población objetivo (jóvenes elegible para el programa) alcanza casi a 1,6 millones de personas.

Entre éstos, sólo el 20% corresponden a los denominados jóvenes "Ni Ni" (unos 324 mil) y un 15% corresponden a jóvenes desocupados (235 mil). De manera que, de cada 3 jóvenes elegibles, uno ya se encontraría ocupado (pero en la informalidad) y otro se dedicaría exclusivamente a estudiar (permaneciendo fuera del mercado de trabajo).

De manera que, si bien es cierto que todos estos jóvenes provienen de hogares de bajos ingresos, unos 512 mil (aquellos que ya se encuentran estudiando) enfrentan una situación de vulnerabilidad social menor (al menos, "encausada" a nivel individual), por lo que el alcance de jóvenes en situación de mayor riesgo resultaría cercano a 1,1 millones (22% del total en dicho rango etario).

Caracterización laboral y educativa de jóvenes potencialmente elegibles para el PROGRESAR (18-24 años – en miles y %)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH – INDEC.

Si de analizar el tamaño global del problema se trata, cabe destacar que existen en la Argentina unos 2,5 millones de jóvenes (entre 18 y 24 años) que enfrentan serios inconvenientes de inserción social. Entre éstos, unos 748 mil (15,3%) son "Ni Ni", otros 551 mil (11,3%) se encuentran desocupados y unos 1,2 millones (25,4%) se

encuentran ocupados en empleos de baja calidad. En conjunto, se trata de poco más de la mitad de los jóvenes entre dichas edades.

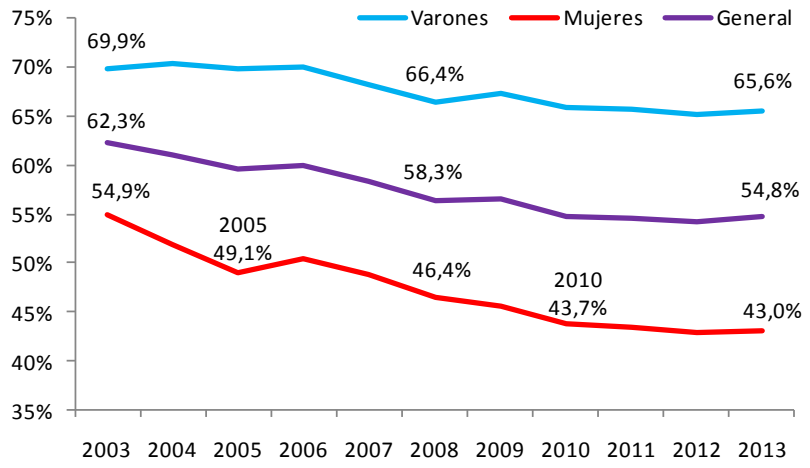
Asimismo, existen además otras cuestiones propias de la problemática juvenil que corresponde sean evaluadas en la diagramación de políticas. Una de ellas tiene que ver con las diferencias entre varones y mujeres respecto al acceso (y progreso) en ámbitos educativos y laborales.

La realidad es que, entre los años 2003 y 2008 la tasa de participación laboral entre varones pasó de un 69,9% del total de jóvenes de entre 18 y 24 años a un 66,4%. Cifra que, para el primer semestre de 2013, alcanza al 65,6% de los varones con dichas edades, lo cual da cuenta de que, aún ante la ralentización en la actividad económica, la participación laboral entre varones jóvenes se mantuvo estable.

Pese a dicha trayectoria (levemente a la baja o a la estabilización entre los varones), la brecha en participación laboral respecto a las mujeres jóvenes se ha profundizado, prueba de ello es que para el año 2003 más de la mitad de las mujeres jóvenes se encontraban dentro del mercado laboral (tanto como ocupadas o buscando un empleo). Ya hacia el año 2008, luego de haber transitado el primer quinquenio de fuerte crecimiento económico, la participación laboral de este conjunto alcanzó al 46,4%. Asimismo, hacia finales de 2009 se promulgó el derecho a la Asignación Universal por Hijo (que luego sería extendido a la etapa de embarazo) que alcanzó a percibirse entre más de 1,8 millones de hogares (entre los cuales se encuentran unos 310 mil titulares de entre 18 y 24 años – en su mayoría de sexo femenino). Por la magnitud de la medida, es probable que ésta haya dado impulso a una nueva reducción en la participación laboral de las mujeres jóvenes, la cual se contrajo entre los años 2009 y 2010 de un 45,7% al 43,7%, para luego continuar en una tendencia decreciente hasta el 43,0% de mujeres jóvenes activas encontradas para el primer semestre de 2013.

Esta tendencia no debe ser pasada por alto, dado que en línea con las observaciones de progresos alcanzados por otros países en desarrollo y con mercados laborales fortalecidos, la participación laboral de la mujer tiende a incrementarse estructuralmente, tarea que debe implicar mayores esfuerzos para el caso de mujeres jóvenes, presumiblemente, hacia su primer empleo.

Tasas de participación laboral según sexo (18-24 años – en % del total de jóvenes)

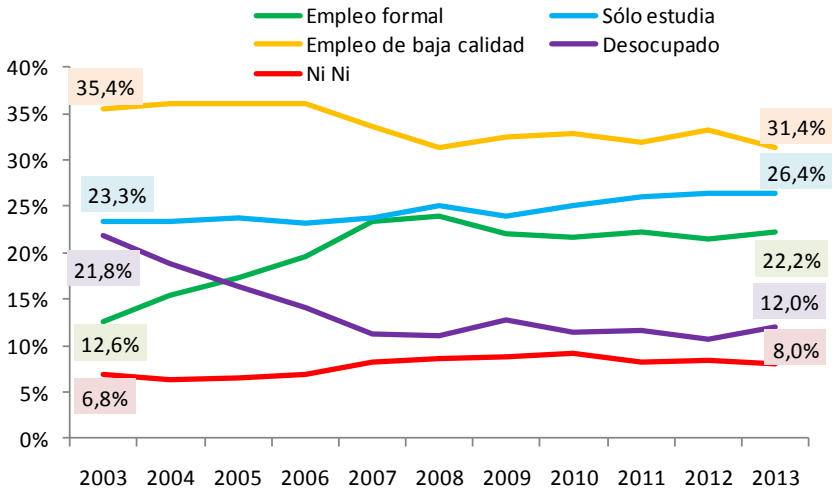


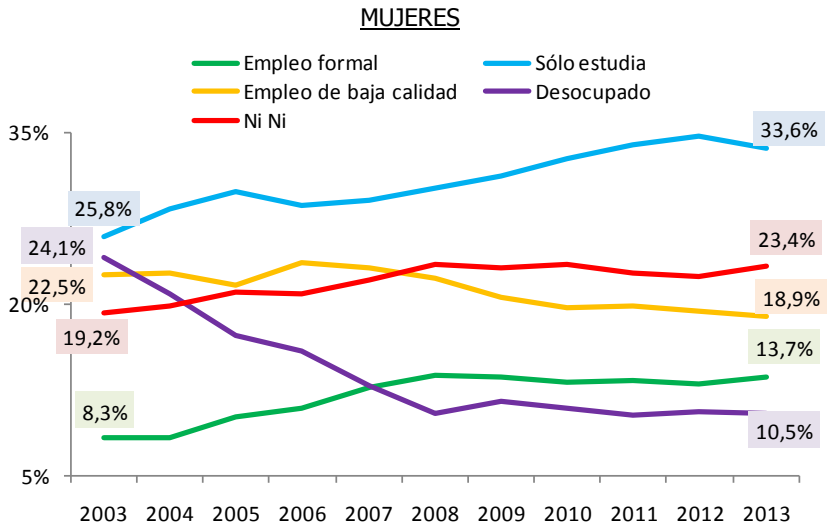
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH – INDEC.

Como consecuencia de lo anterior, la caracterización laboral y educativa desagregada también presenta importantes diferencias de género. La más importante tiene que ver con el conjunto de jóvenes inactivos con mayor grado de vulnerabilidad social, los llamados "Ni Ni". A lo largo de la última década, este conjunto tuvo una incidencia (levemente creciente) de entre un 7% y un 8% entre los varones, mientras que respecto al universo de las mujeres éste conjunto pasó de un 19,2% en 2003 al 23,4% en 2013, lo cual implica que en la actualidad una de cada cuatro mujeres jóvenes no estudia, no trabaja, ni busca trabajo.

Evolución de la caracterización laboral y educativa de jóvenes según sexo (18-24 años – en % del total de jóvenes de cada sexo)

VARONES





Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH – INDEC.

El PROGRESAR se suma al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo que constituía, hasta el momento, la principal política de promoción juvenil impulsada por el Gobierno Nacional en los últimos años, la cual puede decirse que goza de buenos lineamientos en su diseño, pero su actual focalización y escala de atendimiento bastante deficientes.

En otros países de la región se ha comprendido que los jóvenes en riesgo requieren de estrategias activas que promuevan sus oportunidades, atacando las múltiples y variadas causas que condicionan su tránsito a la vida adulta.

Así, a los programas de apoyo al desarrollo de jóvenes "Aprendices" en establecimientos productivos que fomentan el empleo joven (existentes en países como Uruguay, Chile, Brasil y Colombia) y que prácticamente han entrado en desuso en la Argentina; se le suman estrategias complementarias de apoyo a la formación y a la integración social de los jóvenes, estrategias de apoyo al cuidado infantil de los menores que éstos tengan a cargo, la creación de Consejos Nacionales para la Juventud, actuaciones de intermediación laboral entre el ámbito productivo y los jóvenes, estrategias de apoyo educativo y compromiso comunitario entre jóvenes y la movilización de encuentros de jóvenes con funcionarios públicos y representantes del ámbito productivo; entre otros.

En suma, sobre el recientemente conocido programa PROGRESAR puede realizarse un análisis micro y social, pero no debe olvidarse el aspecto macroeconómico. Sobre el primer aspecto, puede decirse que aproximadamente un millón de jóvenes, de entre 18 y 24 años de edad y pese a enfrentar un contexto problemático en cuanto a sus oportunidades reales de inserción social quedarán excluidos del programa.

Respecto al costado macroeconómico, sorprende que el anuncio sobre el PROGRESAR no haya sido acompañado de mayores precisiones respecto a cómo se financiará el flamante programa. Dado que se parte de una situación en que el Gobierno Nacional presenta un fuerte desequilibrio fiscal (con los datos de diciembre el déficit financiero podría superar los 73.500 millones de pesos), que se cubre básicamente con préstamos del Banco Central (en 2013 este organismo emitió 94.082 millones de pesos para asistir al Tesoro), no se puede más que concluir que el financiamiento para el nuevo programa provendrá también de la emisión monetaria que realiza el Banco Central.

En las actuales circunstancias (depreciación del peso y altas tasas de emisión), agregar alrededor de $11.000 millones de gasto público extra, financiado con emisión monetaria, inducirá una mayor tasa de inflación, y con ello, caída del poder adquisitivo de los salarios y de los ingresos por programa sociales. En definitiva, el efecto neto será principalmente una redistribución entre sectores de la población que dependen de ingresos fijos: los mayores ingresos reales de unos (familias perceptoras de los nuevos beneficios) significarán menores ingresos reales de otros (asalariados y beneficiarios de otros programas sociales), al calor de un mayor impuesto inflacionario.

El reconocimiento (con retardo) de la precariedad laboral

En el año 2000, unos 189 países bajo el auspicio de las Naciones Unidas adhirieron a la declaración de los Objetivos del Milenio (ODM). Esta declaración implicó la fijación de metas sociales con plazo último para el cumplimiento fijado en el año 2015. Las mismas intentaban medir los progresos de los países en lo referido a la reducción de la pobreza económica, el hambre, la enfermedad, la falta de vivienda adecuada y la exclusión social. Asimismo, se planeó que a raíz del cumplimiento de los objetivos anteriores se promueva la igualdad entre los sexos, la salud, la educación y la sostenibilidad ambiental.

Los ODM resultaron ambiciosos, pero de posible realización con el transcurso del tiempo y marcaron el rumbo para que los países realicen esfuerzos específicos por atacar tales problemáticas sociales y de hábitat.

En la Argentina, a través del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, el Gobierno Nacional se comprometió a realizar las acciones tendientes a instalar el tema en los niveles gubernamentales subnacionales y entre la sociedad en general, para movilizar acciones concretas que promuevan el cumplimiento de las metas fijadas. Asimismo, cabe destacar que, a diferencia del resto de los países, en Argentina se trazó un ODM adicional definido como *"Promover el trabajo decente"*, anhelando una sociedad más justa e inclusiva, con la garantía de un empleo formal y digno, como fuente de ingreso segura para todos sus habitantes.

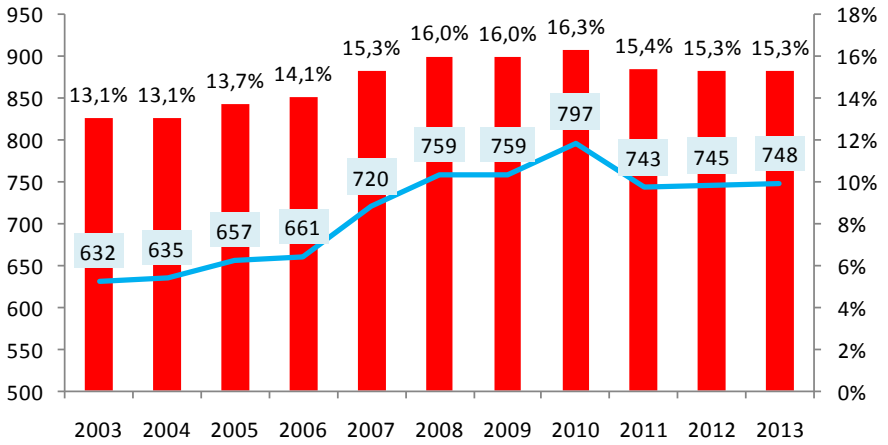
Cuando faltan dos años para la culminación del plazo estipulado para el cumplimiento de las metas fijadas y pese a haber transitado una década de favorables términos de intercambio externo, en Argentina aún resta mucho por hacer. En este sentido, la promoción del trabajo decente es, sin lugar a dudas, una de las más importantes cuentas pendientes.

Los esfuerzos por movilizar oportunidades de inclusión y progreso laboral deben estar destinados (con especial prioridad) a los grupos poblacionales que, por condiciones inherentes a su situación de hábitat y entorno social, enfrenten mayores dificultades y condicionamientos. Entre estos, se encuentra a los jóvenes, que consisten en un grupo heterogéneo y que requiere de políticas públicas acordes a las diferentes problemáticas intrínsecas a este conjunto, como la formación, la iniciación en el mundo laboral, la paternidad y el cuidado infantil, la cuestión de género, etc.

En este contexto, un primer conjunto que debe ser focalizado corresponde a aquellos jóvenes de entre 18 y 24 años de edad; esto es, aquellos que se encuentren en edad de haber culminado sus estudios de nivel medio y deban insertarse en la vida adulta.

Lo primero que puede decirse, observando este conjunto, es que a lo largo de los últimos años se ha incrementado la proporción de jóvenes que, perteneciendo a este rango etario, no estudian, no trabajan, ni buscan trabajo; los denominados jóvenes "Ni Ni". Así, para el primer semestre de 2013 (último dato disponible) se encuentra a unos 748 mil jóvenes en esta situación, que alcanzan a representar un 15,3% del total de jóvenes de dicho rango etario. El resultado preocupa en el sentido que, hacia el año 2003, la incidencia de jóvenes "Ni Ni" alcanzaba al 13,1%.

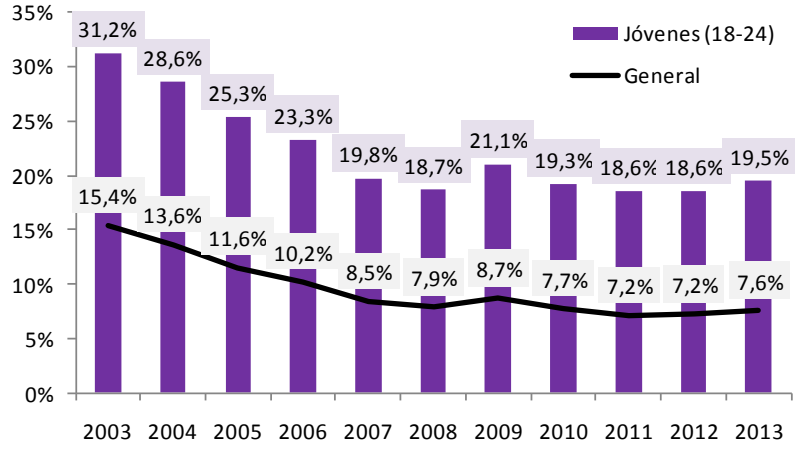
Jóvenes de 18 a 24 años que no estudian, no trabajan, ni buscan trabajo (en miles y en %)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH – INDEC.

Pero la "no participación" de los jóvenes en el mercado laboral no es el único inconveniente. Entre los jóvenes activos laboralmente, se observa que la tasa de desempleo juvenil (para aquellos de entre 18 y 24 años) casi triplica a la tasa de desempleo general de la economía (7,6% promedio para el primer semestre de 2013), pero que además, ha alcanzado un nivel mínimo que roza el 20% (respecto al total de jóvenes activos), más allá del cual no pueden lograrse mayores reducciones. Se aclara, además, que la comparación se realiza desde el año 2003 en adelante por cambios metodológicos en la recopilación de la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC, dado que ese año comenzaron a llevarse a cabo relevamientos trimestrales. Al respecto, debe considerarse que 2003 fue un año con guarismos sociales altamente deficientes, pues recién comenzaba a mejorar la actividad económica tras la gran caída de 2001-2002.

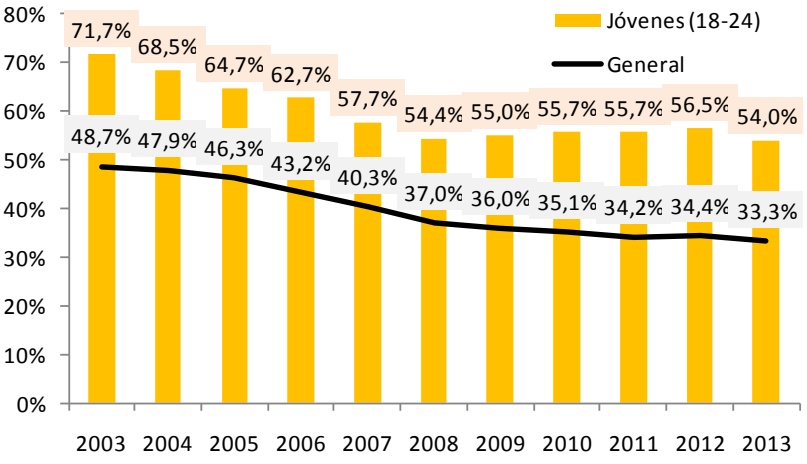
Evolución de la tasa de desempleo juvenil y general (en % del total de activos)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH – INDEC.

Asimismo, entre los jóvenes que consiguen empleo, la mayoría sólo logra insertarse en puestos de baja calidad. Uno de los indicadores más trascendentes para analizarlo, implica observar la incidencia del empleo asalariado informal (caso en que al trabajador no se le realizan los aportes previsionales), que alcanza al 54% de los jóvenes ocupados en puestos asalariados. Si lo que se analiza es el total de trabajadores asalariados, la incidencia de la informalidad alcanza a 1 de cada 3 trabajadores. Aquí también se observa que luego de una fuerte mejora entre 2003 y 2008, desde este último año no se han logrado mejoras adicionales, quedando la informalidad entre jóvenes ubicada en torno al 55%

Evolución del empleo asalariado informal entre jóvenes y a nivel general (en % del total de asalariados)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH – INDEC.

En suma, por las escasas oportunidades de inserción y progreso en el mercado laboral, fundamentalmente entre grupos vulnerables que requieren de estrategias activas en este sentido (como lo es el caso de los jóvenes), el cumplimiento de la meta del trabajo decente aparece lejano.

Al respecto, las principales estrategias impulsadas en la última década tuvieron que ver con la fijación de mayores controles y fiscalizaciones sobre las empresas que, a la luz de los hechos, no tuvieron efectos significativos. Mientras se dilapidaron esfuerzos en este sentido, se desaprovechó un contexto económico inéditamente favorable para instrumentar las reformas de fondo que el mercado laboral, hoy con mayor urgencia, necesita.

El mayor reconocimiento de los inconvenientes sociales que trae aparejada la informalidad laboral (que en un sentido amplio encuentra también a los trabajadores sin salario, cuentapropistas no profesionales y a emprendedores particulares de baja retribución) tiene que ver con la implementación de subsidios económicos destinados a personas que revistan alguna de estas situaciones, tal es el caso de la Asignación Universal por Hijo (que viene a suplir a las Asignaciones Familiares que perciben los asalariados formales) y el recientemente anunciado Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), destinado a fomentar la educación de jóvenes inactivos, desocupados o en empleos informales; con padres o cónyuge en idéntica situación. Estas acciones revisten un rol paliativo, pero no dan respuesta al problema de fondo.

Reflexiones acerca de las dimensiones del PROGRESAR

Con el lanzamiento del Programa PROGRESAR se pretende dar un nuevo impulso a la educación y promoción social de los jóvenes que presumiblemente se encuentran en situación de riesgo.

El programa consiste en una asignación mensual de $600 destinada a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad que deseen reanudar o continuar sus estudios. Puntualmente, la estrategia se dirige a los denominados jóvenes "Ni Ni" pertenecientes a dicho rango etario, aunque también abre la puerta a aquellos que se encuentren desocupados (los cuales declaran buscar un empleo) o que, teniendo un empleo, perciban por el mismo una retribución inferior al salario mínimo, vital y móvil (fijado en $3600 mensuales para una jornada de 8 horas diarias). Para su otorgamiento, existe un requisito adicional, que implica que la suma de ingresos de los padres del joven no superen el valor de un salario mínimo legal y, para el caso de que el joven se encuentre en pareja o matrimonio, el tope de ingresos laborales del hogar correspondiente (que se contrasta

contra el salario mínimo legal) se calcula como la sumatoria de las retribuciones correspondientes a ambos cónyuges.

Para la percepción de la asignación en forma completa y el sostenimiento de la misma, es necesario que el joven presente (en tres instancias anuales) un certificado de estudios, además de la realización de un control médico anual. El joven cuenta, complementariamente, con alternativas para el cuidado infantil (si lo requiere) de sus hijos a cargo.

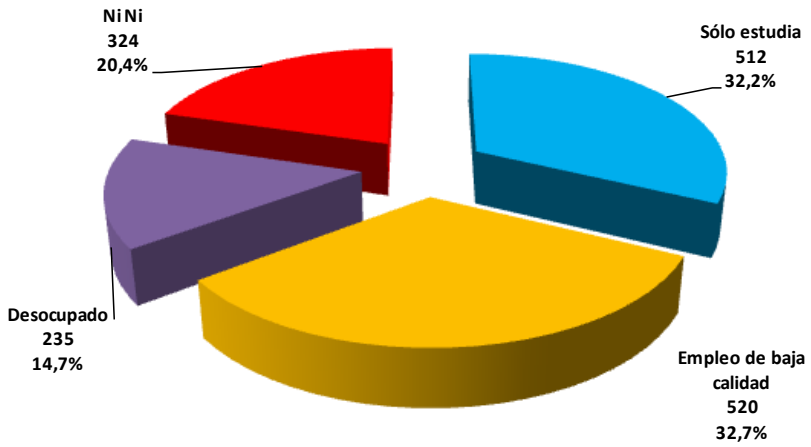
Si bien con la información presentada hasta el momento no se cuenta con plena certeza acerca de si los jóvenes que actualmente se encuentran ligados a establecimientos educativos y que cumplan con otros requisitos tienen derecho a acceder al programa[1], las instancias de presentación del mismo hacen presumir que éstos no se encontrarían exentos. En este contexto, la población objetivo (jóvenes elegible para el programa) alcanza casi a 1,6 millones de personas.

Entre éstos, sólo el 20% corresponden a los denominados jóvenes "Ni Ni" (unos 324 mil) y un 15% corresponden a jóvenes desocupados (235 mil). De manera que, de cada 3 jóvenes elegibles, uno ya se encontraría ocupado (pero en la informalidad) y otro se dedicaría exclusivamente a estudiar (permaneciendo fuera del mercado de trabajo).

De manera que, si bien es cierto que todos estos jóvenes provienen de hogares de bajos ingresos, unos 512 mil (aquellos que ya se encuentran estudiando) enfrentan una situación de vulnerabilidad social menor (al menos, "encausada" a nivel individual), por lo que el alcance de jóvenes en situación de mayor riesgo resultaría cercano a 1,1 millones (22% del total en dicho rango etario).

[1] Si bien políticamente se presentó como un programa para jóvenes que no estudian ni trabajan, los requisitos para el acceso al programa que muestra el portal oficial no se refieren al hecho de estar actualmente estudiando o no, sino que la elegibilidad se define en base a si está el joven desocupado o en un empleo informal, con los mencionados límites para el ingreso familiar.

Caracterización laboral y educativa de jóvenes potencialmente elegibles para el PROGRESAR (18-24 años – en miles y %)

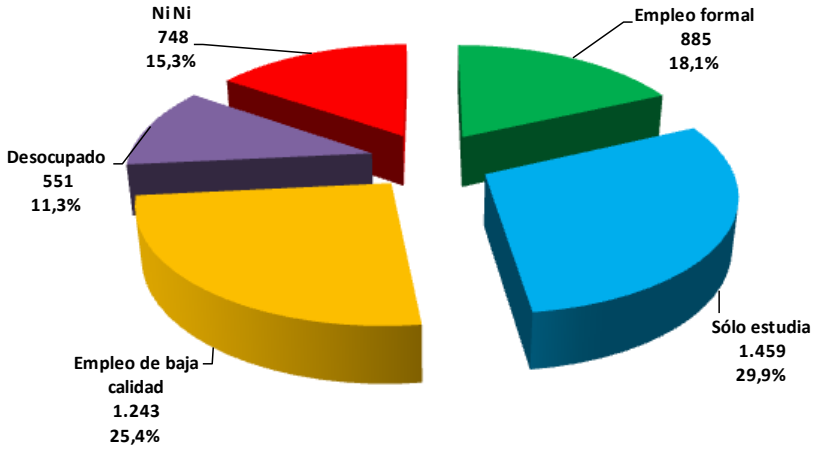


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH – INDEC.

Si de analizar el tamaño global del problema se trata, cabe destacar que existen en la Argentina unos 2,5 millones de jóvenes (entre 18 y 24 años) que enfrentan serios inconvenientes de inserción social. Entre éstos, unos 748 mil (15,3%) son "Ni Ni", otros 551 mil (11,3%) se encuentran desocupados y unos 1,2 millones (25,4%) se encuentran ocupados en empleos de baja calidad. En conjunto, se trata de poco más de la mitad de los jóvenes entre dichas edades.

Esto implica una primer instancia de reflexión acerca de si los instrumentos elegidos, los criterios de focalización y la escala de atendimiento propuestos por el programa PROGRESAR resultan adecuados respecto a las urgentes prioridades de los jóvenes en riesgo.

Caracterización laboral y educativa de jóvenes (18-24 años – en miles y %)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH – INDEC.

Asimismo, existen además otras cuestiones propias de la problemática juvenil que corresponde sean evaluadas en la diagramación de políticas. Una de ellas tiene que ver con las diferencias entre varones y mujeres respecto al acceso (y progreso) en ámbitos educativos y laborales.

Antes de encontrar particularidades de género, vale la pena aclarar que a lo largo de la última década, pueden señalarse dos etapas diferenciadas. Por un lado, el primer quinquenio, que consistió en una etapa de fuerte recuperación productiva y crecimiento económico, lo que, sumado al proceso inicial de licuación salarial (provocado por la fuerte devaluación del peso en 2002) permitió la creación de una importante cantidad de puestos de trabajo, sobre todo en el sector formal. Esto motivó una fuerte caída en los niveles de desocupación, a la vez que una importante proporción de trabajadores se incorporó a empleos productivos, a partir de una situación de fuerte crisis imperante en 2001 - 2002.

Por otro lado, el segundo quinquenio fue marcado por una desaceleración en el ritmo de crecimiento económico, sumado al impacto de la crisis financiera internacional del año 2009 y las intermitencias observadas en los últimos dos años. En esta etapa, se debilitó la creación de puestos de empleo en el sector privado (con incluso destrucción de empleo formal en determinados sectores) y no pudieron lograrse progresos en la reducción de la informalidad laboral.

En el marco de este contexto, sobre el cual se vieron sumergidos los jóvenes de ambos sexos, pueden esperarse contextos propicios para una mayor participación laboral (por una inercia estructural y un contexto – al menos durante el primer quinquenio – propicio para la inserción al empleo), pero también mayores oportunidades para la priorización de estudios (y el retiro del mercado laboral) entre los jóvenes.

La realidad es que, entre los años 2003 y 2008 la tasa de participación laboral entre varones pasó de un 69,9% del total de jóvenes de entre 18 y 24 años a un 66,4%. Cifra que, para el primer semestre de 2013, alcanza al 65,6% de los varones con dichas edades, lo cual da cuenta de que, aún ante la ralentización en la actividad económica, la participación laboral entre varones jóvenes se mantuvo estable.

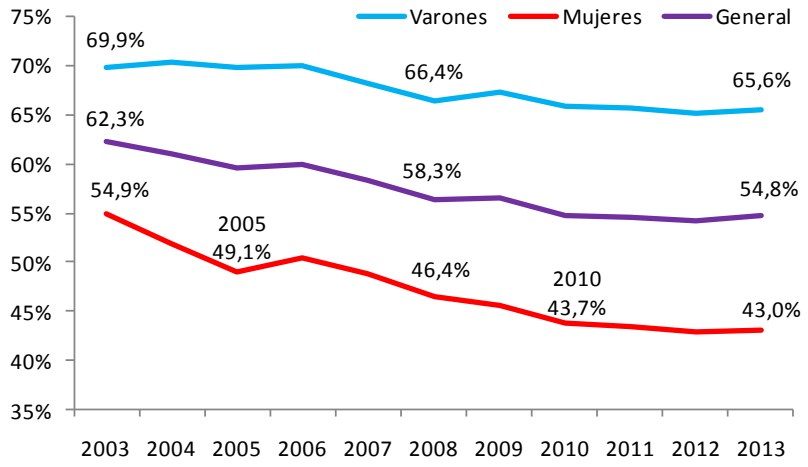
Pese a dicha trayectoria (levemente a la baja o a la estabilización entre los varones), la brecha en participación laboral respecto a las mujeres jóvenes se ha profundizado, prueba de ello es que para el año 2003 más de la mitad de las mujeres jóvenes se encontraban dentro del mercado laboral (tanto como ocupadas o buscando un empleo). Ya hacia el año 2008, luego de haber transitado el primer quinquenio de fuerte crecimiento económico, la participación laboral de este conjunto alcanzó al 46,4%. Asimismo, hacia finales de 2009 se promulgó el derecho a la Asignación

Universal por Hijo (que luego sería extendido a la etapa de embarazo) que alcanzó a percibirse entre más de 1,8 millones de hogares (entre los cuales se encuentran unos 310 mil titulares de entre 18 y 24 años – en su mayoría de sexo femenino). Por la magnitud de la medida, es probable que ésta haya dado impulso a una nueva reducción en la participación laboral de las mujeres jóvenes, la cual se contrajo entre los años 2009 y 2010 de un 45,7% al 43,7%, para luego continuar en una tendencia decreciente hasta el 43,0% de mujeres jóvenes activas encontradas para el primer semestre de 2013.

Esta tendencia no debe ser pasada por alto, dado que en línea con las observaciones de progresos alcanzados por otros países en desarrollo y con mercados laborales fortalecidos, la participación laboral de la mujer tiende a incrementarse estructuralmente, tarea que debe implicar mayores esfuerzos para el caso de mujeres jóvenes, presumiblemente, hacia su primer empleo.

Esto implica el desarrollo de otras estrategias de progreso y contención social, como es el caso de la instrumentación de programas de guarderías y cuidado infantil para los menores a su cargo, estrategias para garantizar la cobertura de salud entre mujeres embarazadas y con hijos a cargo, esquemas de licencias compartidas entre varones y mujeres, ayudas integrales focalizadas en los problemas estructurales de cada hogar y distribución de leche fortificada entre hogares vulnerables, son algunas de las opciones presentes en la evidencia internacional.

Tasas de participación laboral según sexo (18-24 años – en % del total de jóvenes)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH – INDEC.

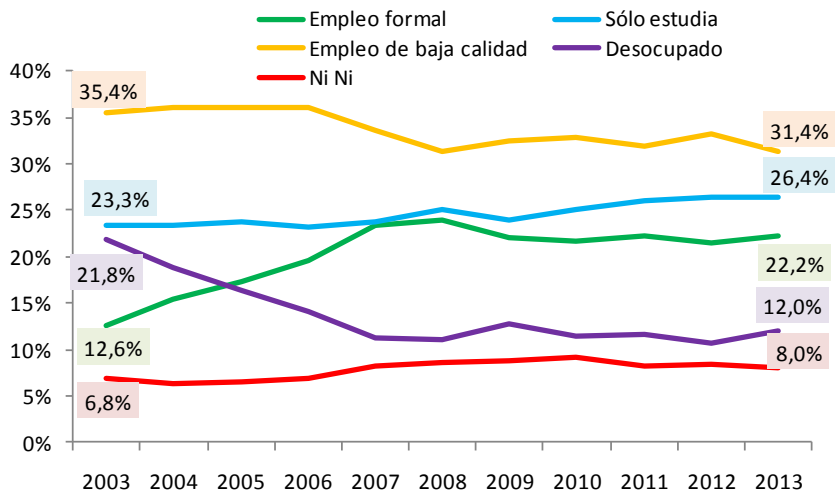
Como consecuencia de lo anterior, la caracterización laboral y educativa desagregada también presenta importantes diferencias de género. Lo primero que debe destacarse es que, en un contexto de menor participación laboral, sobre el total de varones

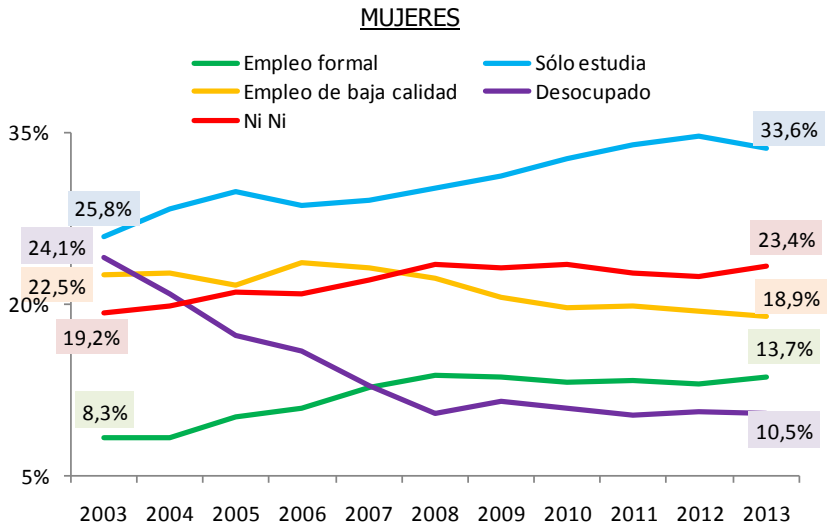
jóvenes (de entre 18 y 24 años) el porcentaje que se dedican exclusivamente a estudiar (por el caso, los presumiblemente menos vulnerables entre los inactivos) pasaron de representar un 23,3% en el año 2003 al 26,4% correspondiente al primer semestre de 2013. Mientras tanto, este conjunto entre las mujeres jóvenes pasó de representar al 25,8% del total en 2003 a casi un 34%, es decir que muchas de ellas pudieron dedicarse más fuertemente al estudio.

No obstante ello, el conjunto de jóvenes inactivos con mayor grado de vulnerabilidad social lo constituyen los llamados "Ni Ni". A lo largo de la última década, este conjunto tuvo una incidencia (levemente creciente) de entre un 7% y un 8% entre los varones, mientras que respecto al universo de las mujeres éste conjunto pasó de un 19,2% en 2003 al 23,4% en 2013, lo cual implica que en la actualidad una de cada cuatro mujeres jóvenes no estudia, no trabaja, ni busca trabajo. Como puede apreciarse, las incidencias del inconveniente entre varones y mujeres son más que significativas, lo cual exige la instrumentación de políticas activas y adecuadamente focalizadas, a los fines de garantizar una real equiparación de oportunidades, para los jóvenes en general, y para las mujeres en particular.

Evolución de la caracterización laboral y educativa de jóvenes según sexo
(18-24 años – en % del total de jóvenes de cada sexo)

VARONES





Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH – INDEC.

A esta discusión podrá sumarse el debate respecto a los instrumentos de promoción (los $600 mensuales) y de condicionalidad exigidos (como por ejemplo, si corresponde demostrar la mera asistencia a centros educativos o imponer condicionalidades basadas en evaluaciones de rendimiento académico en los mismos). A esto se suma la escasa atención puesta sobre los incentivos que, eventualmente, podría generar el programa sobre los jóvenes y sus familias, tanto por un rudimentario instrumento de control de la asistencia a centros educativos, como por dar lugar a que se "relajen" situaciones de empleo informal en este conjunto poblacional.

A este respecto, se debe contemplar también el potencial efecto que puede causar el PROGRESAR sobre los incentivos de los jóvenes (y sus familias) que con ingresos sólo algo mayores a los elegibles para ingresar al programa se hallaban insertos en el sistema educativo y/o el mercado laboral. En suma, todos aspectos que podrían estudiarse y mejorarse si la diagramación de políticas públicas se encontrara sujeta a mayores y más plurales consensos.

La estrategia Nacional como un todo y qué hacen otros países

El PROGRESAR se suma al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo que constituía, hasta el momento, la principal política de promoción juvenil impulsada por el Gobierno Nacional en los últimos años.

Como fuera destacado por el IERAL de Fundación Mediterránea (en el informe Monitor Social publicado el día 06 de Junio de 2013), el programa Jóvenes con Más y Mejor

Trabajo disponía de un buen diseño, con instrumentos que promovían la certificación de terminalidad de estudios formales de nivel medio, la certificación de formación en oficios y en carreras técnicas, más la certificación de aptitudes y trayectos laborales; con instancias de tutoría, acompañamiento y apoyo al joven que transitaba por dichas experiencias. No obstante ello, también se observó que la escala de atendimiento resultaba muy inferior respecto al tamaño global del problema (aquellos jóvenes con problemas de inserción social) y que el mismo tampoco exhibía una adecuada correspondencia geográfica entre las regiones con mayor incidencia de jóvenes en riesgo y la distribución de beneficiarios del programa.

En otros países de la región se ha comprendido que los jóvenes en riesgo requieren de estrategias activas que promuevan sus oportunidades, atacando las múltiples y variadas causas que condicionan su tránsito a la vida adulta.

Esto implica el desarrollo de estrategias integrales y coordinadas entre diferentes niveles de gobierno, con instrumentos adecuados al objetivo que se pretende movilizar y una escala adecuada de atendimiento; a lo cual puede sumarse el desarrollo de iniciativas creativas y superadoras (muchas de ellas con bajo costo fiscal) para atraer al joven excluido y lograr reinsertarlo en la sociedad, así como lograr mayores compromisos del sector privado con la educación y preparación de los jóvenes.

Así, a los programas de apoyo al desarrollo de jóvenes "Aprendices" en establecimientos productivos que fomentan el empleo joven (existentes en países como Uruguay, Chile, Brasil y Colombia) y que prácticamente han entrado en desuso en la Argentina; se le suman estrategias complementarias de apoyo a la formación y a la integración social de los jóvenes, estrategias de apoyo al cuidado infantil de los menores que éstos tengan a cargo, la creación de Consejos Nacionales para la Juventud, actuaciones de intermediación laboral entre el ámbito productivo y los jóvenes, estrategias de apoyo educativo y compromiso comunitario entre jóvenes y la movilización de encuentros de jóvenes con funcionarios públicos y representantes del ámbito productivo; entre otros.

A la luz de la múltiple y variada oferta de programas pro-jóvenes existente en la evidencia internacional (y particularmente entre países latinoamericanos), parece oportuno comenzar a evaluar las alternativas de instrumentación de nuevas políticas superadoras, en pos de propiciar el efectivo logro de los objetivos propuestos.

Algunas reflexiones finales

Durante diez años de un cambio de enfoque sobre el manejo de la economía, y de haber transitado por una de las décadas más favorables de la historia en términos de precios de los productos que Argentina exporta, y de haber alcanzado la mayor presión tributaria jamás observada en el país, lo cierto es que los problemas sociales todavía abundan.

Sobre el recientemente conocido programa PROGRESAR puede realizarse un análisis micro y social, pero no debe olvidarse el aspecto macroeconómico. Sobre el primer aspecto, puede decirse que aproximadamente un millón de jóvenes, de entre 18 y 24 años de edad y pese a enfrentar un contexto problemático en cuanto a sus oportunidades reales de inserción social quedarán excluidos del programa. Cuestión a la que deben sumarse todos aquellos debates acerca de la adecuada condicionalidad que debería instaurarse y acerca de los incentivos propicios para la informalidad que la estrategia podría inducir.

Respecto al costado macroeconómico, sorprende que el anuncio sobre el PROGRESAR no haya sido acompañado de mayores precisiones respecto a cómo se financiará el flamante programa. Dado que se parte de una situación en que el Gobierno Nacional presenta un fuerte desequilibrio fiscal (con los datos de diciembre el déficit financiero podría superar los 73.500 millones de pesos), que se cubre básicamente con préstamos del Banco Central (en 2013 este organismo emitió 94.082 millones de pesos para asistir al Tesoro), no se puede más que concluir que el financiamiento para el nuevo programa provendrá también de la emisión monetaria que realiza el Banco Central.

En las actuales circunstancias (depreciación del peso y altas tasas de emisión), agregar alrededor de $11.000 millones de gasto público extra, financiado con emisión monetaria, inducirá una mayor tasa de inflación, y con ello, caída del poder adquisitivo de los salarios y de los ingresos por programa sociales. En definitiva, el efecto neto será principalmente una redistribución entre sectores de la población que dependen de ingresos fijos: los mayores ingresos reales de unos (familias perceptoras de los nuevos beneficios) significarán menores ingresos reales de otros (asalariados y beneficiarios de otros programas sociales), al calor de un mayor impuesto inflacionario.