



DOCUMENTOS CEM N°25 - MARZO 2020

DESEMPLEO JOVEN Y POLÍTICAS DE EMPLEO

DESEMPLEO JOVEN Y POLÍTICAS DE EMPLEO

Introducción

La problemática del desempleo en los jóvenes se presenta como un desafío de características que excede estrictamente el plano local. A nivel global, uno de cada tres desempleados tiene entre 15 y 24 años, totalizando una población de 67,6 millones de personas. En el año 2019, la tasa de desempleo joven fue de 13,6%, más del doble que la desocupación total que alcanza el 5,4% y cuya tendencia en los últimos años ha sido a la baja según la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Sin embargo, en materia de desempleo juvenil, las proyecciones realizadas estiman una tendencia al alza hacia el año 2021, agregando 600 mil jóvenes más sin empleo, La región de América Latina y el Caribe no escapa a esta situación, en donde la tasa de desempleo en mujeres jóvenes es de 22,1%, mientras que en hombres jóvenes representa un 15,2%.¹

En Argentina, los incrementos en la tasa de desocupación en los últimos años impactaron con un singular incremento en la población joven y, en particular, en las mujeres jóvenes. Asimismo, al contexto de crisis que acarrea la economía del país se le suma el deterioro de los niveles de actividad a causa de la pandemia del CORONAVIRUS-19 lo cual provocará una contracción del mercado de trabajo aún mayor, agudizando la problemática de este grupo poblacional en materia de empleo.

El presente trabajo tiene por objetivo construir una caracterización de la situación actual de los jóvenes en materia de empleo tanto nivel nacional como en el Gran Buenos Aires y analizar las principales políticas públicas que se han implementado para contrarrestar el desempleo dentro de esta franja etaria.

Para ello, nos propusimos realizar un estudio de los últimos registros en materia de desempleo para este grupo poblacional y, al mismo tiempo, indagar en los programas en materia de empleo de los presupuestos financieros del Estado nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En primer lugar, realizamos un estado de situación de las tasas de desocupación de los 31 aglomerados urbanos para la población juvenil, en mujeres como también en hombres. Utilizamos para esta finalidad los datos disponibles del Instituto Nacional de Estadísticas y

¹ Los datos a nivel global y de América Latina y el Caribe son de la Organización Internacional del Trabajo (2019).

Censos (INDEC) a través de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). De esa manera, podemos dar cuenta de la coyuntura actual sobre la problemática planteada.

En segundo lugar, nos proponemos a partir de la utilización de la misma fuente, realizar un análisis del aglomerado Gran Buenos Aires, el cual se compone por los 24 Partidos del Gran Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.²

En tercer lugar, elaboramos un estudio sobre los ejercicios fiscales de 2018 y 2019 en el presupuesto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el presupuesto del Gobierno Nacional, en función de detenernos en los Programas destinados a la problemática de empleo joven, resaltando sus asignaciones financieras, los presupuestos físicos y su correspondiente ejecución en cada uno de los años, con su variación real en el gasto.

Por último, realizamos algunas enunciaciones a modo de conclusión sobre el comportamiento del gobierno nacional y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires frente a los cambios del mercado de trabajo argentino que arrojan los datos estadísticos referidos al desempleo juvenil.

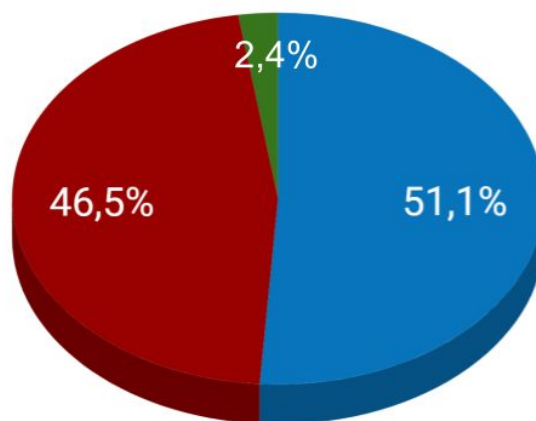
² En el análisis del informe no se realiza una desagregación de los datos del aglomerado GBA, sino que se utiliza las tasas de desempleo en jóvenes por género en el total del aglomerado. Se presenta la dificultad de poder utilizar en particular los datos de la CABA, dado que el corte de edad y la población específica que nos provee la muestra es considerablemente insuficiente en su cantidad de casos. Lo que genera que cualquier variación mínima que se registre en esa población de muestra se refleje en las principales tasas e indicadores con alteraciones sobredimensionadas.

MERCADO DE EMPLEO JOVEN

Mercado de empleo joven a nivel nacional

El resultado del tercer trimestre de 2019, correspondiente al total de los aglomerados urbanos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), muestra una tasa de desocupación del 9,7%. La composición de la tasa registra que de la totalidad de los desocupados el 51,1% poseen un rango de edad hasta 29 años. Podemos observar esa distribución por edad en el gráfico N°1.

Gráfico 1. Composición de la tasa de desocupación por edad 3° trimestre 2019 (31 aglomerados urbanos)

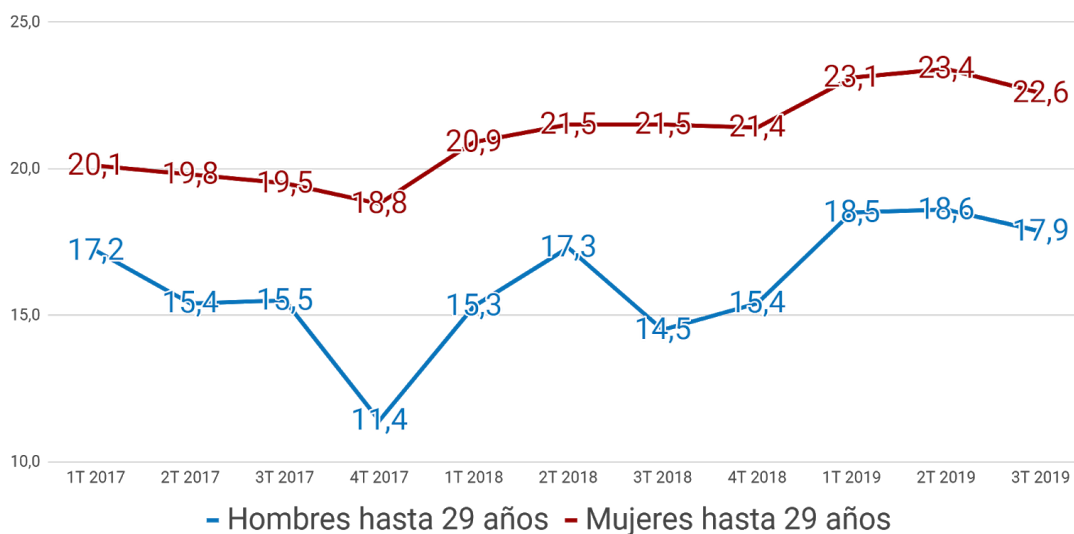


● Hasta 29 años ● De 30 a 64 años ● 65 años y más

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC

En el siguiente gráfico se puede observar la evolución de la tasa de desocupación en hombres y mujeres de hasta 29 años, durante el periodo que comprende el primer trimestre de 2017 hasta el tercer trimestre de 2019 en los 31 aglomerados urbanos.

Gráfico 2. Evolución de la tasa de desocupación en hombres y mujeres hasta 29 años en porcentajes 1° trimestre 2017 - 3er trimestre 2019 (31 aglomerados urbanos)



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC

La desocupación en mujeres de hasta 29 años registra un valor al tercer trimestre de 2019 de 22,6% en el total de los 31 aglomerados urbanos. Se observa una variación de -0,8% con relación al trimestre anterior, mientras que la variación interanual señala un incremento del 1,1%.

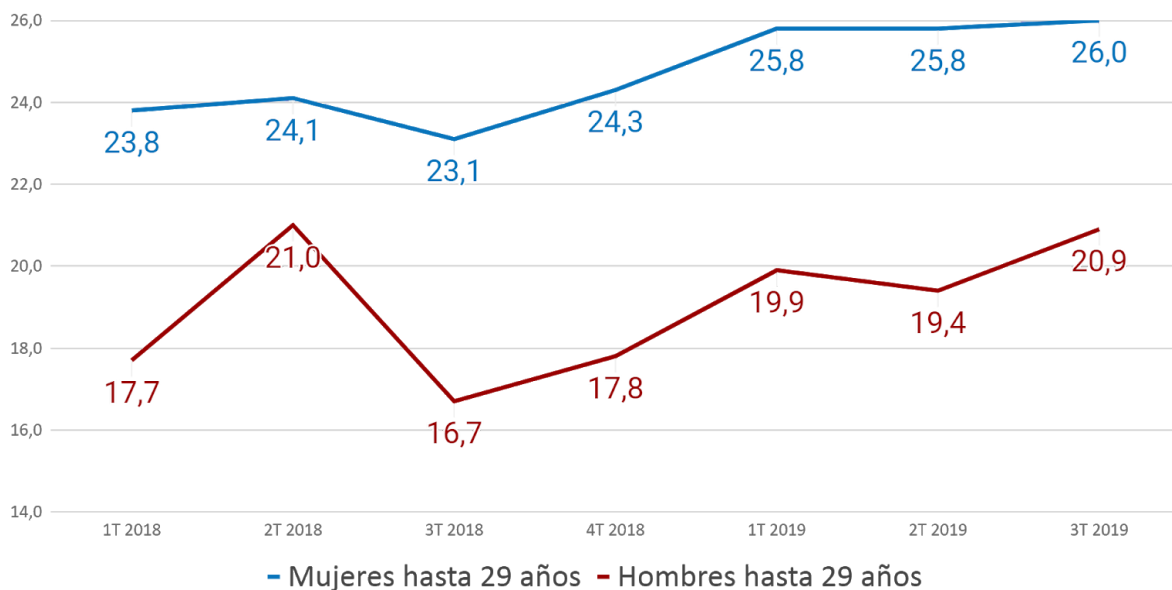
Mientras tanto, la desocupación en hombres de hasta 29 años representa un 17,9% al tercer trimestre de 2019. En comparación con el trimestre anterior, se registra una contracción de -0,7% y en comparación con el mismo trimestre del año anterior, se observa una variación al alza de 3,4%.

Estos datos evidencian que la desocupación en mujeres de hasta 29 años registra valores mayores que en los hombres en el mismo rango de edad a lo largo de toda la serie, la diferencia al tercer trimestre de 2019 alcanza el 5%. Si observamos el cuarto trimestre de 2017, la tasa de desocupación en mujeres presenta un valor de 7,4% superior con relación a los hombres, siendo esta brecha la más significativa.

MERCADO DE EMPLEO JOVEN EN GRAN BUENOS AIRES

A continuación, presentamos, la evolución de la tasa de desocupación en hombres y mujeres de hasta 29 años, durante el periodo que comprende el primer trimestre de 2018 hasta el tercer trimestre de 2019 en el aglomerado Gran Buenos Aires. En el tercer trimestre de 2019, la tasa de desocupación en mujeres de hasta 29 años alcanzó un 26%, siendo el registro más alto a lo largo de la serie. Mientras que en hombres, en el mismo rango de edad, se obtiene un valor de 20.9%.

Gráfico 3. Evolución de la tasa de desempleo en hombres y mujeres hasta 29 años, 1° trimestre 2018 - 3er trimestre 2019 (aglomerado GBA)



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC

Al tercer trimestre de 2019, la desocupación en mujeres de hasta 29 años registra una variación de 0,2% con relación al trimestre anterior. En comparación con el mismo trimestre del año anterior, observamos un incremento considerable al alza de 2,4%. La evolución de la tasa para este grupo se mantiene en una tendencia sin mayores variaciones, sosteniéndose en valores elevados.

Asimismo, en hombres de hasta 29 años, al tercer trimestre de 2019 se observa una variación de 1,5% con respecto al trimestre anterior y, en comparación con el mismo trimestre de 2018, se registran valores al alza de 4,2%. Si observamos la evolución de la serie, la tasa de desocupación para este grupo alcanza su segundo registro más alto.

ANÁLISIS PRESUPUESTARIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO

Políticas públicas en el orden nacional

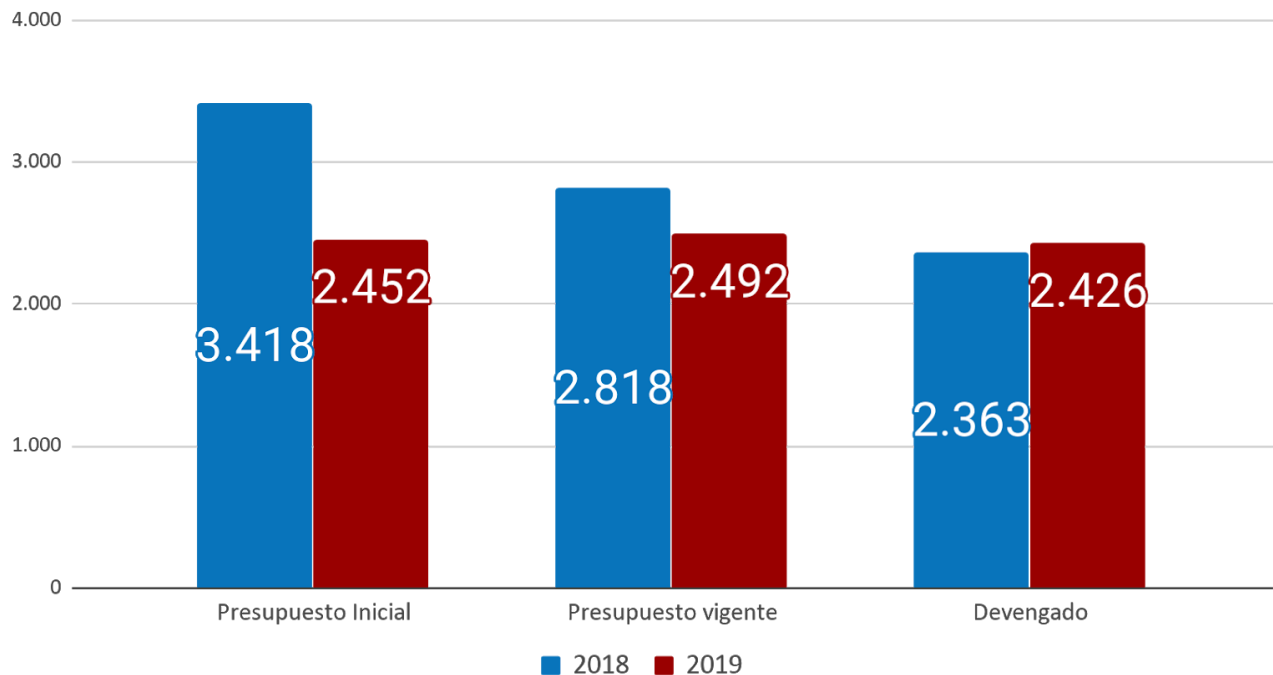
En Argentina las diferentes jurisdicciones político-administrativas elaboran el presupuesto en base a programas, los cuales pretenden representar las políticas públicas que desea implementar el poder ejecutivo. Por ello cobra relevancia analizar las ejecuciones para poder relevar qué jurisdicciones fueron beneficiadas con ampliaciones presupuestarias y cuáles fueron castigadas con recortes que imposibilitaron la ejecución de las políticas planificadas, así como los distintos niveles de ejecución.

A nivel nacional las políticas de empleo ejecutadas desde la jurisdicción del actual Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación tienen por objetivo impulsar la empleabilidad de los sectores de la sociedad con más dificultades para ingresar al mercado de trabajo. Así mismo, genera acciones para el sostenimiento del empleo privado y el desarrollo de nuevos emprendimientos productivos.

Cotejando el presupuesto devengado del ejercicio fiscal 2018 y 2019, observamos una caída real de -33,2% en el programa Acciones de Empleo que incluye políticas públicas dirigidas a promover el empleo. .

También podemos destacar que en ambos periodos dicho programa sufrió recortes presupuestarios entre el presupuesto inicial (aprobado por el congreso nacional) y el vigente (al inicio del ejercicio fiscal) así como también una subejecución presupuestaria del 83,8 % en el 2018 y del 97,3% en el 2019 (ver gráfico N°4).

Gráfico 4. Presupuesto Nacional, Programa Acciones de Empleo, ejercicio Fiscal 2018 y 2019 (en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía

En lo que respecta a políticas públicas enfocadas a paliar la problemática del desempleo juvenil, cobra relevancia dentro de la misma jurisdicción el programa Acciones de Capacitación Laboral en donde se ejecuta, entre otras políticas, el plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

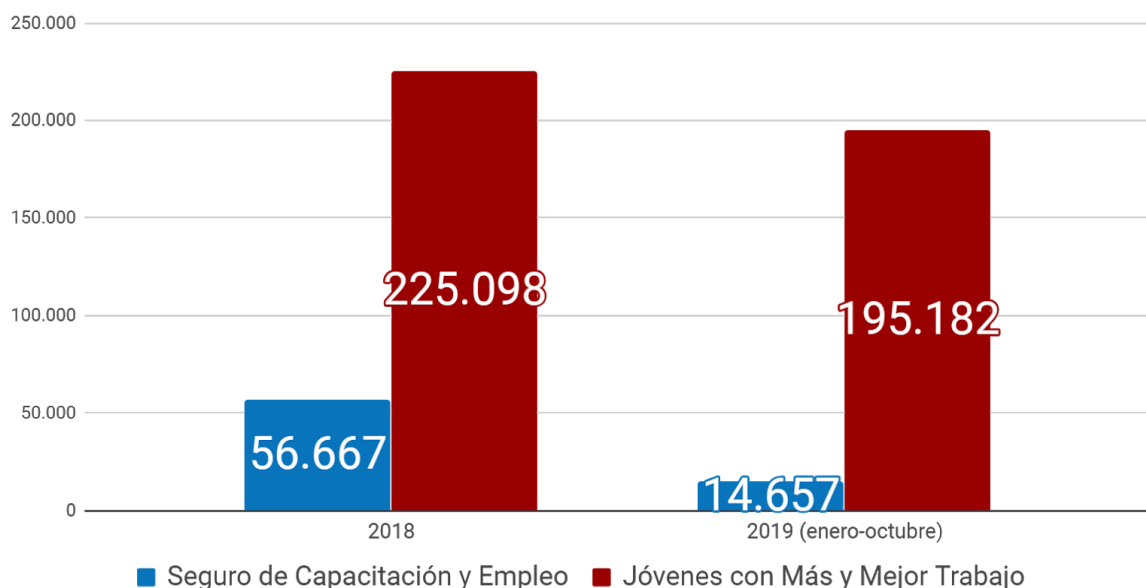
El análisis del periodo 2018-2019 arroja que la inversión pública en acciones de Capacitación Laboral ha sufrido una subejecución del presupuesto inicial del 82,4 % en el primer año y del 83,2 % en el segundo. Si comparamos los presupuestos de ambos años, la caída real del gasto ha sido de -12,1%.

Otra perspectiva desde la cual evaluar la ejecución de políticas públicas activas contra el desempleo es constatando el universo de beneficiarios en los planes de empleo a nivel nacional, particularmente en el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y en el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMyMT). Los resultados dentro del periodo 2018-2019 pueden observarse en el gráfico N°5.

A contramano de estos datos, podemos destacar que el universo de beneficiarios del programa de Recuperación Productivo (REPRO) ha crecido de 17.899 en el 2018 a 29.825 en el 2019, siendo una importante política anticíclica del año anterior para paliar la crisis socioeconómica.

Sin embargo, es importante destacar que el universo de beneficiarios ha sido considerablemente menor a otros años con contextos de crisis similares como el 2014 (58.501) o el 2009 (137.795).

Gráfico 5. Presupuesto Nacional, SCyE - JMyMT. Ejercicio Fiscal 2018 y 2019 (total de beneficiarios)



Fuente: elaboración propia en base a MPyT - Secretaría de Empleo

POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

El propósito de este apartado es analizar las políticas públicas llevadas adelante por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA), orientadas a abordar la problemática del desempleo juvenil. Para ello, nos detendremos a examinar los distintos programas que se integran a esta temática, señalando los objetivos planteados y las partidas presupuestarias asignadas para los ejercicios fiscales de 2018 y 2019.

Primeramente, nos encontramos con el programa Políticas de Juventud, bajo la órbita de la Dirección General de Políticas Públicas de Juventud, dependiente de la Vicejefatura del GCBA. Este programa señala en primer lugar la iniciativa denominada “Potenciate”, un plan de carácter integral que propone el desarrollo de herramientas de crecimiento personal y profesional para jóvenes de 15 a 35 años. Se focaliza en empleo, como también en formación, emprendedurismo, arte y voluntariado. Entre sus objetivos se manifiesta promover la

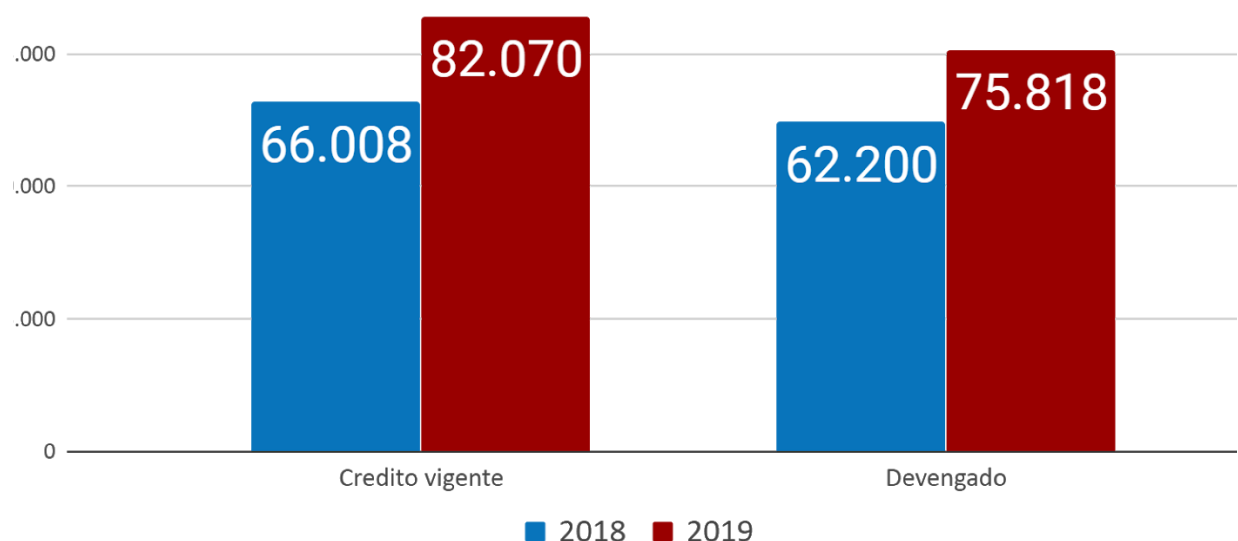
continuación de los estudios, a través del otorgamiento de becas destinadas a la formación, y la inserción de los jóvenes al mercado de trabajo. Se presenta como un nexo entre las demandas de las empresas y los y las jóvenes que buscan su primer trabajo.

Asimismo, el programa Políticas de Juventud, tiene la responsabilidad de llevar adelante la “Expo Empleo Joven”. La feria de empleo ofrece una atención en materia de asesoría para elaboración de CVs, primeras entrevistas laborales, orientación vocacional y asignación de becas de formación para conseguir empleo. Esta iniciativa está destinada a jóvenes entre 16 y 35 años. La feria cuenta también con la participación de empresas, principalmente destinadas a actividades comerciales y de servicios.

Para el ejercicio fiscal de 2019, el programa Políticas de Juventud fue ejecutado en un 92,4%. Con relación al año 2018, este programa registró un recorte de -16,2% en términos reales (ver gráfico N°6). Por otro lado, si observamos el presupuesto físico, muestra una contracción de -10,2%, presentando además una subejecución en sus metas en un 89,5%.

De esta manera, podemos señalar que durante 2018 y 2019, en un contexto de crisis socioeconómico y laboral, el programa Políticas de Juventud sufrió una contracción del presupuesto financiero en términos reales, un incremento leve en el presupuesto físico y una subejecución de este mismo.

Gráfico 6. Presupuesto Financiero - GCBA, Programa Políticas de Juventud Ejercicio Fiscal 2018 y 2019 (en millones de pesos)



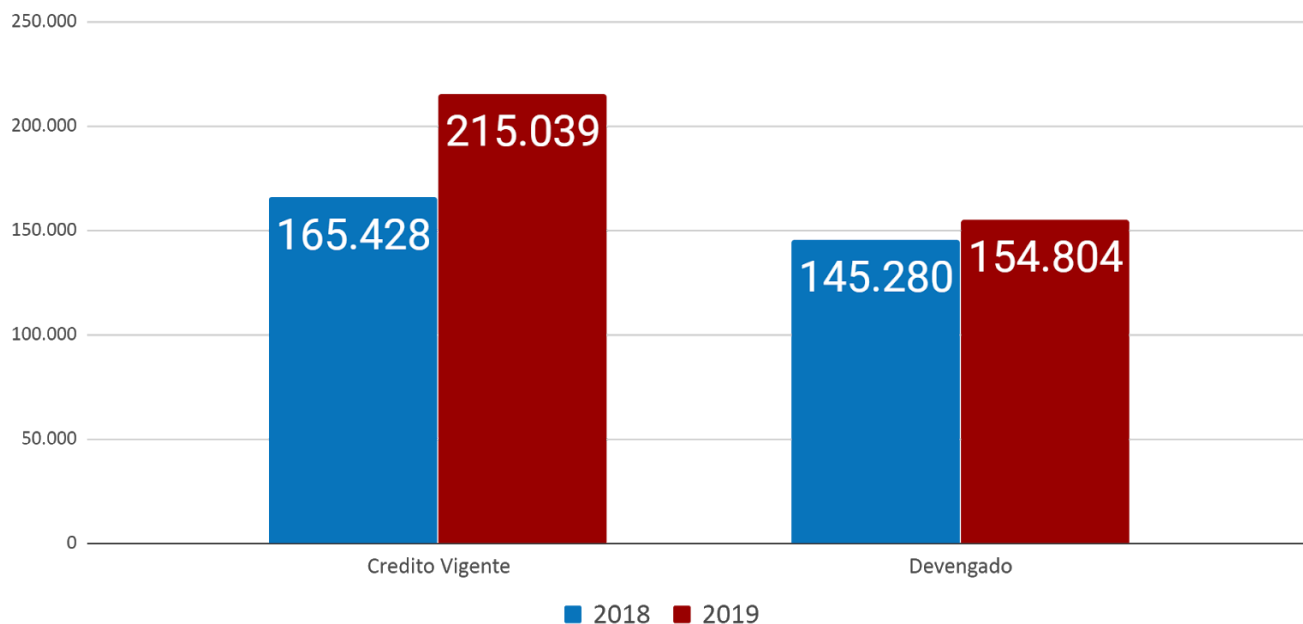
Fuente: elaboración propia en base a GCBA - Ministerio de Economía y Finanzas

Otra de las políticas públicas elaboradas por el GCBA, es el programa Formación e Inclusión para el Trabajo, que depende de la Dirección General de Economía Social, del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano.

Este programa tiene como objetivo la inclusión laboral de personas en situación de pobreza y/o con problemas de empleo. La finalidad es orientar en la búsqueda laboral, la formación y la capacitación laboral, se asigna un apoyo de carácter económico y financiero.

En el ejercicio fiscal de 2019, el programa Formación e Inclusión para el Trabajo tuvo en su presupuesto financiero una subejecución del 72%. Con relación al año anterior, se observa un recorte real del gasto en -10,7% (ver gráfico N°7). Si tomamos el presupuesto físico de 2019, las metas de Personas con Asistencia Financieras no se incrementan con relación a 2018 y el ejecutado solamente alcanza el 44,5%.

Gráfico 7. Presupuesto Financiero-GCBA, Programa Formación e Inclusión para el Trabajo. Ejercicio Fiscal 2018 y 2019 (en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia en base a GCBA - Ministerio de Economía y Finanzas

REFLEXIONES FINALES

A lo largo del informe se desarrolló una caracterización de la situación del desempleo joven a nivel nacional y en el aglomerado Gran Buenos Aires. Además, se analizaron las políticas públicas relacionadas a la generación y el sostenimiento del empleo llevadas adelante por el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, revisando los respectivos programas presupuestarios de 2018 y 2019.

Los datos publicados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC), nos indica que el grupo poblacional de mayor vulnerabilidad es la población joven en general y, en particular, las mujeres jóvenes.

La tasa de desocupación se sostiene en valores crecientes y con tendencia ascendente, en los trimestres registrados para el aglomerado Gran Buenos Aires y para el 31 de los aglomerados de todo el país.

Durante los últimos dos años, la situación socioeconómica y laboral ha atravesado por una fuerte contracción en materia de empleo como consecuencia del contexto de crisis que vive la economía nacional. La actividad transita por una recesión que se ha prolongado durante casi dos años, con una pérdida sostenida en materia de empleo registrado en el sector privado.

En ese contexto, evidenciamos que las políticas públicas en materia de sostenimiento y promoción del empleo, tanto a nivel del ejecutivo nacional como también en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no han intervenido de forma eficaz y activamente en la utilización de las herramientas disponibles para mitigar la problemática laboral. Esto lo podemos observar en la subejecución presupuestaria, en la baja asignación de partidas en términos reales y en el incumplimiento de las metas físicas planteadas.