Monitor Laboral

Tercer informe: Radiografía del mercado juvenil

UNA INVESTIGACIÓN DE:







Índice

1. Introducción	2	
2. ¿Por qué es difícil conseguir empleo de calidad si se es joven?	3	
3. ¿Un problema de flujo o de stock?		
4. El desempleo juvenil ¿mal de todos?	4	
5. El desempleo juvenil en Uruguay	6	
5.1. ¿Cuándo y cómo?	6	
5.2. Radiografía de los desocupados	9	
5.3. Problemas de empleo, más allá de la desocupación	14	
5.4. Cambio de empleo y preocupaciones de los trabajadores jóvenes	18	
5.5. ¿Qué sucedió durante la pandemia?	21	
6. Algunas observaciones y líneas de política		
7. Bibliografía		

POR CED:

Deborah Eilender, Agustín Iturralde, Felipe Migues e Ignacio Umpiérrez.

POR EQUIPOS CONSULTORES:

Marcos Aguiar y María Julia Acosta.

POR BUSCOJOBS:

Diego Alanis y Jorge Eguren.

REDACCIÓN:

Deborah Eilender, Felipe Migues e Ignacio Umpiérrez.

DISEÑO:

Emilia Panizzolo.

CORRECCIÓN DE ESTILO:

Marcos Turiele.

• Esta investigación fue posible gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer en Montevideo. •

1. Introducción

El mercado de trabajo es uno de los espacios neurálgicos de cualquier economía. Es donde la mayor parte de las personas ofrece sus capacidades para sustentar su proyecto de vida y desarrollarse personal y profesionalmente. Los vertiginosos cambios tecnológicos de los últimos veinte años lo desafían enormemente y exigen a todos aquellos que quieran participar de forma activa desarrollar constantemente nuevas habilidades.

El inicio de la vida laboral es una de los grandes hitos de emancipación y transición de las personas hacia la vida adulta (Weller, 2007; Filardo, 2011) y es especialmente relevante para construir niveles de autonomía que permitan a los jóvenes vincularse activamente en sociedad.

En Uruguay, el mercado de trabajo está en el centro de varias tensiones y desafíos de cara al crecimiento y desarrollo del país: el sistema de jubilación y pensiones, la productividad, los cambios del sistema educativo o la mantención del estado de bienestar son algunos ejemplos recientes.

Este informe —el tercero del Monitor Laboral— se propone profundizar las estadísticas usuales para ofrecer una lectura más robusta del mercado de trabajo uruguayo utilizando microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) para el año móvil julio de 2021 a junio de 2022¹ y la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ) del 2018. Adicionalmente, se utilizan un conjunto de indicadores provenientes de las encuestas regulares que Equipos Consultores lleva adelante sobre el mundo del trabajo desde el año 2014 (Monitor Trabajo), que permiten complementar la información proveniente de las fuentes estadísticas oficiales, añadiendo información relevante para el análisis. En particular, se analiza uno de sus problemas estructurales: el desempleo juvenil para personas entre 18 y 24 años. Adicionalmente, se propone ampliar el abordaje e incorporar problemas de inserción, como parte de la vulnerabilidad que enfrentan los jóvenes en el mercado laboral.

El análisis excluye a la población entre 14 y 17 años. Al respecto, es importante destacar la inconsistencia legal señalada por Amarante (2009), en la medida que los jóvenes a esa edad se encuentran obligados a estar en el sistema educativo formal, habilitados a trabajar y a su vez contemplados dentro de la ley 19.973 como población objetivo de incentivos para acceder al mercado laboral. Las trayectorias laborales y educativas en esa edad no necesariamente son opuestas, pero necesitan de un abordaje especial que contemple complementariedades específicas y potenciadoras del proceso de formación obligatorio del joven que pueden ofrecer la combinación entre el aula y la empresa.

⁻

¹ Para el primer semestre de 2021 los microdatos de las variables asociadas a la educación se presentan con limitaciones y los cambios metodológicos implementados a partir del segundo semestre de 2021 disminuyeron significativamente la varianza de las estimaciones. Habida cuenta de eso, se optó por utilizar microdatos para el período julio de 2021 a junio de 2022. Para datos del mercado laboral se utilizaron ponderadores mensuales y se presentaron cifras en promedio para dicho año móvil.

2. ¿Por qué es difícil conseguir empleo de calidad si se es joven?

Datta et al. (2018) identifican una serie de restricciones que enfrentan los jóvenes para ingresar al mercado de trabajo que agrupan en seis categorías:

- 1. **Gaps o** *mismatches* **entre las habilidades técnicas, cognitivas o blandas** desarrolladas por los jóvenes y aquellas que son requeridas por los empleadores.
- 2. **Asimetrías de información y de acceso a redes**; esto es, los jóvenes pueden tener poca o mala información respecto del funcionamiento del mercado de trabajo o bajo acceso a las redes necesarias para encontrar vacantes o no saber dónde buscar empleo ni cómo presentarse a las distintas búsquedas vigentes.
- 3. Baja o nula experiencia laboral; es decir que los empleadores pueden tener especial valoración por la experiencia a la hora de buscar personal o valorar la experiencia laboral como indicador de productividad. Para algunos empleadores las regulaciones rígidas, altos salarios mínimos o altos niveles de aportes pueden significar costos más altos que la productividad de los jóvenes en los primeros meses de trabajo.
- 4. **Falta de acceso al crédito o capital**, especialmente relevante para el emprendimiento en poblaciones jóvenes.
- 5. Restricciones regulatorias, protecciones contra el despido, salarios mínimos altos pueden tener efectos negativos en la propensión de las empresas a contratar jóvenes, protegiendo a los ya empleados en detrimento de los nuevos candidatos.
- 6. Normas sociales, especialmente asociadas a los roles de los varones y las mujeres en distintas sociedades, ponen restricciones al ingreso al mercado laboral de las mujeres a la vez que potencien el ingreso (demasiado) temprano de los varones, con posibles efectos en la calidad de los empleos a los que pueden aspirar.

Estas categorías dan marco al análisis que sigue, que busca identificar cuáles de estas restricciones parecen estar activas en Uruguay y en qué medida.

Si las causas del desempleo juvenil son múltiples, es decir que no todos los jóvenes están desempleados por las mismas razones ni con el mismo nivel de dificultad para conseguir empleo, es razonable pensar que las estrategias para abordar el problema no deberían ser únicas, sino focalizadas al tipo de restricción que se está buscando resolver. Este informe se propone buscar pistas para esa focalización.

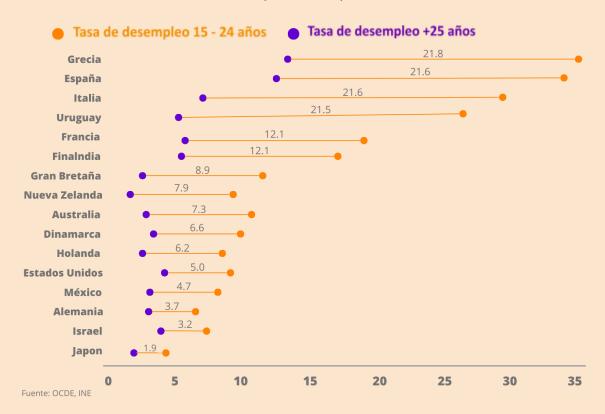
3. ¿Un problema de flujo o de stock?

Una posible interpretación para el problema de desempleo juvenil es que es transitorio y totalmente asociado a la edad y la baja acumulación de experiencia laboral. Si fuera el caso, no sería un problema especialmente importante y se solucionaría con la edad, en la medida de que los jóvenes paguen su "derecho de piso". Si bien los datos parecen validar parcialmente esta hipótesis, también se observa un conjunto no menor de personas de este tramo etario cuyo nivel de capital humano es tan bajo que el problema del desempleo difícilmente se corrija con la edad. Más aún, para estos la situación de fragilidad laboral se mantiene incluso luego de encontrar empleo por sus características: baja calidad e inestabilidad. Para estos jóvenes, la vinculación con el mercado de trabajo probablemente tenderá a ser más conflictiva y compleja.

4. El desempleo juvenil ¿mal de todos?

Casi en la totalidad de las economías se observa que los jóvenes tienen mayor probabilidad de encontrarse desempleados en comparación con la población adulta. Esto hace que el problema esté en la agenda de todos los gobiernos y de buena parte de los organismos internacionales. La particularidad de Uruguay es el nivel de la tasa de desempleo para los jóvenes y la brecha con la de la población adulta; más aún considerando que esta última no parece ser especialmente alta en la comparativa internacional. El siguiente gráfico describe lo anterior para un conjunto de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

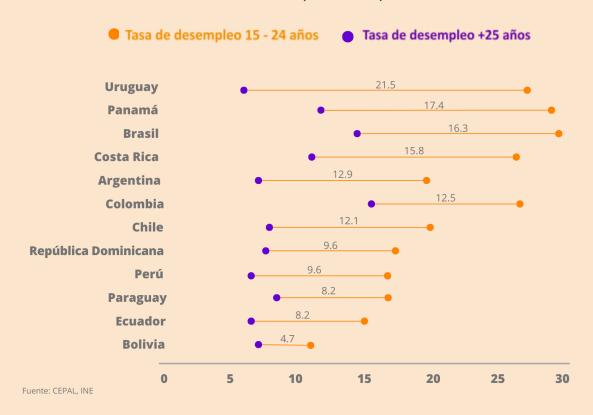
Gráfico 1 : Brecha entre desempleo juvenil y desempleo general para países de la OCDE (2021-2022).



La tasa de desempleo juvenil está correlacionada con la tasa de desempleo general y para un conjunto acotado de países la brecha entre ambas tasas es más importante que la de Uruguay. No obstante, la particularidad de Uruguay respecto de estos países es que la tasa de desempleo general es menor.

Al comparar con los países de la región, la lectura no cambia: la brecha entre las tasas de desempleo de jóvenes y adultos es de las más altas, incluso considerando que la tasa de desempleo en adultos es de las más bajas para la región, tal como lo muestra el gráfico 2.

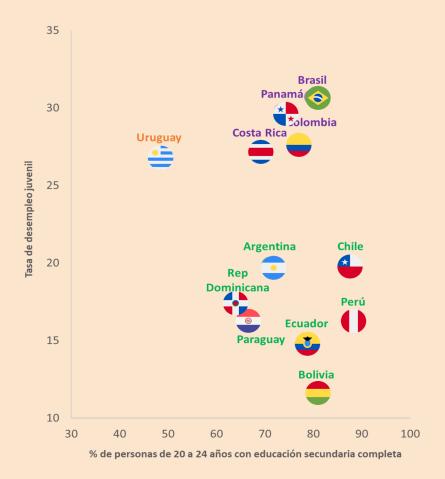
Gráfico 2 : Brecha entre desempleo juvenil y desempleo general para países de Latinoamérica (2021-2022).



De este modo, sin ingresar en los microdatos y a nivel general, se observa que **en todas las** comparaciones internacionales Uruguay presenta un problema de empleo juvenil, con tasas de desempleo particularmente elevadas y brechas respecto al desempleo total de la población llamativamente altas.

A su vez, como se observa en el gráfico 3, en la región Uruguay es el país con menor porcentaje de finalización de educación secundaria para personas entre 20 y 24 años, lo cual actúa como agravante generando potenciales sesgos hacia un mayor desempleo juvenil de stock que de flujo, tal como se discutió anteriormente.

Gráfico 3: Tasa de desempleo juvenil y porcentaje de personas jóvenes con educación secundaria completa para países de Latinoamérica.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

5. El desempleo juvenil en Uruguay

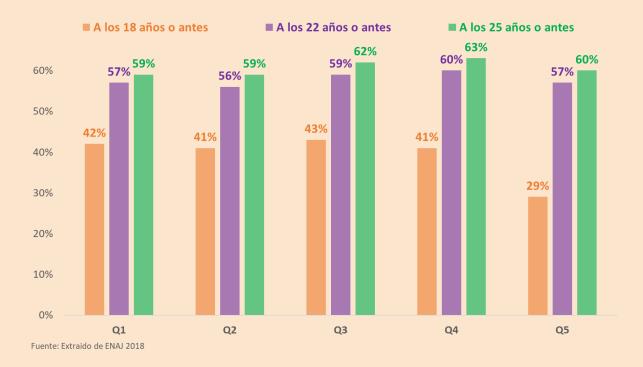
5.1. ¿Cuándo y cómo?

La comparativa internacional llama a poner especial atención en el desempleo juvenil, para desarrollar una radiografía específica que permita construir mejores políticas públicas que aborden el problema.

Hablar de empleo juvenil hace casi ineludible hablar de educación. Desde una perspectiva de capital humano, los jóvenes que buscan insertarse por primera vez en el mercado laboral lo hacen fundamentalmente con su trayectoria de educación formal como principal herramienta, ya que la experiencia laboral es, por definición, baja o nula.

En este sentido, la primera pregunta para abordar este problema podría ser: ¿en qué contexto y con qué herramientas comienzan a buscar trabajo los jóvenes en Uruguay? El gráfico 4 muestra a qué edad las personas menores de 35 años consiguieron su primer empleo estable según la Encuesta Nacional de la Adolescencia y Juventud (ENAJ) del 2018.

Gráfico 4: ¿A qué edad tuvieron su primera experiencia laboral estable las personas menores de 35 años por quintiles de ingreso?



Allí se observa que a los 24 años el 60 % de los jóvenes tuvo su primera experiencia laboral estable, independientemente del quintil de ingresos del hogar donde viven y cerca del 40 % de los jóvenes la tuvo antes de cumplir 19 años.

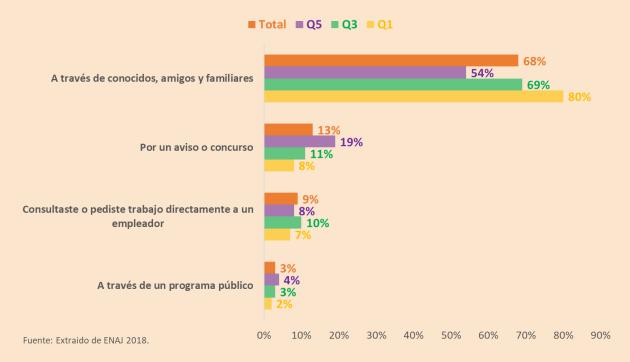
Un elemento llamativo es que la única diferencia en función del quintil de ingreso del hogar se da en el primer tramo etario analizado: antes de los 18 años. Es decir, solo el quintil 5 logra aplazar la decisión de iniciar el vínculo con el mercado laboral más allá de la mayoría de edad o, lo que es lo mismo en Uruguay, para luego de finalizada la trayectoria educativa esperada.

Un aspecto ineludible del desempleo juvenil es el educativo: ¿con qué formación o preparación se enfrentan por primera vez al mercado de trabajo? Según los datos de la ENAJ, a excepción del quintil de ingresos más alto, para el 40% de los jóvenes que se enfrentan al mercado de trabajo con 18 años o menos el nivel educativo formal máximo posible es bachillerato. Aquellos que consiguen su primer empleo estable entre los 18 y 22 años de edad pueden estar en la etapa final de sus carreras terciarias.

Las conocidas cifras de finalización de trayectorias educativas formales para jóvenes de entre 18 y 24 años lleva a suponer entonces que, más allá de trayectorias educativas teóricas o esperadas, la mayoría de los jóvenes en Uruguay comienza a vincularse con el mercado de trabajo sin finalizar bachillerato o apenas habiéndolo finalizado.

Una tercera pregunta relevante como aproximación para entender el vínculo entre los jóvenes y el mercado de trabajo podría ser: ¿cómo consiguen empleo los jóvenes en Uruguay?

Gráfico 5: Medios de obtención del primer empleo para menores de 35 años en 2018



El gráfico 5 muestra algunos aspectos interesantes. El primero es que el principal medio para obtener el primer trabajo para los jóvenes en Uruguay parece ser a través de conocidos, amigos y familiares o, lo que es lo mismo, a través del capital social suyo o de su familia: 68 %. Pero visto por niveles de ingreso, este medio es especialmente importante en los quintiles más bajos de ingreso: mientras que 4 de cada 5 menores de 35 años del quintil más bajo de ingreso obtuvo su primer empleo por ese medio, menos de 3 de cada 5 del quintil más alto utilizaron este medio. A su vez, pone de manifiesto la restricción mencionada anteriormente para el ingreso al mercado de trabajo de los jóvenes referida a las asimetrías de información y de acceso a redes.

La situación inversa sucede en aquellos jóvenes que consiguieron su primer empleo a través de un aviso o concurso, si bien la proporción es sustantivamente menor. Podríamos decir que por cada joven de los quintiles más bajos que accede a su primer empleo por un aviso o concurso lo hacen dos del quintil más alto.

Lo anterior sugiere que el capital social es el principal medio para acceder al primer empleo y es relativamente más relevante para aquellos jóvenes de menores ingresos; y que los concursos o avisos, que podríamos suponer más competitivos o meritocráticos, tienen un peso muy menor a la hora de encontrar el primer empleo. Estas dos observaciones no son triviales si pensamos que los hogares de menores ingresos tienen redes de capital social menos profundas y amplias que aquellos de mejores ingresos, es decir que potencialmente acceden a empleos de calidades muy diferentes y que, paralelamente, aquellos medios más meritocráticos están fuertemente vinculados a los ingresos del hogar.

5.2. Radiografía de los desocupados

El dato inicial es quizá el más conocido: la tasa de desempleo juvenil (para este informe de 18 a 24 años) más que triplica la tasa general de desempleo a nivel nacional. Esto ha sido así desde al menos dos décadas, lo cual lo transforma en un fenómeno más estructural que coyuntural. Adicionalmente, desde 2014 la tasa de desempleo juvenil ha aumentado más que la de cualquier otro tramo de edad, excepto por el de 14 a 17, como se observa en el gráfico 6.

-14-17 -18-24 **-25-29** 30-49 --50-64 -- Total 40% 35% 33.3% 30% 26.4% 25% 20% 15% 10.9% 10%

5.0%

Gráfico 6: Tasa de desempleo en Uruguay por tramos etarios (% de la población activa)

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la ECH.

5% 0%

Otra manera de mirarlo es observar el total de los desempleados (gráfico 7). Para el año móvil 2021-2022, **4 de cada 10 desempleados tenían entre 18 y 24 años**. Esta tendencia se mantiene desde hace varias décadas.

2015

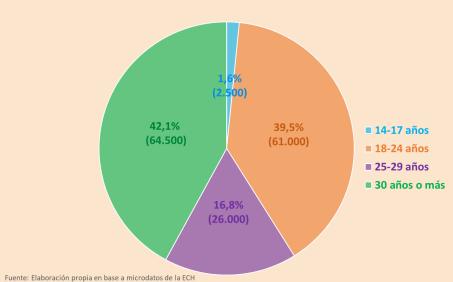


Gráfico 7: Descomposición del número de desempleados por tramo etario

* Las cifras fueron redondeadas por cuestiones de practicidad

Entre aquellos jóvenes qué buscan empleo y no logran conseguirlo, el 55 % contó con algún tipo de experiencia laboral previa, mientras que el 46 % restante no. Por su parte, al analizar el máximo nivel educativo alcanzado, sobresale que el 62 % de los jóvenes desempleados no finalizó la Educación Media Superior.

Gráfico 8: Características de los desempleados jóvenes



Decirlo en magnitudes absolutas también ayuda a tomar dimensión de la situación: en 2021-2022, 61 mil jóvenes de entre 18 y 24 años buscó trabajo y no lo encontró, esto es más que el doble del siguiente tramo de edad (aproximadamente 26 mil). Al tomar en cuenta ambos grupos etarios, resulta que 6 de cada 10 desempleados son jóvenes. Dicho de otra forma: así como la pobreza tiene cara de niño, podría decirse que en Uruguay el desempleo tiene cara de joven.

Asimismo, interesa analizar la tasa de desempleo por sexo, como se visualiza en el gráfico 9. Tanto en los tramos etarios entre 18 y 24 años, como entre los 25 y 29 años, así como también para el total del país, la tasa de desempleo de los hombres es menor al de las mujeres. Esta diferencia en las tasas no parecería ser constante a lo largo de la vida laboral de las personas. Hay una mayor diferencia en la tasa de desempleo entre hombres y mujeres entre aquellos con una edad entre 25 y 29 años que en aquellos jóvenes entre 18 y 24 años.

Gráfico 9: Tasa de desempleo por sexo y tramo etario (% de la población activa)



Por otro lado, considerando la tasa de desempleo por edad y el nivel educativo en el gráfico 10 surge otra observación a destacar en este informe: finalizar la educación media superior no parece tener efectos positivos significativos en la tasa de desempleo, ni para el total país, ni para los jóvenes. En otras palabras, la tasa de desempleo para aquellos que no finalizaron la Educación Media Básica es muy similar a la de aquellos que tienen Educación Media Superior finalizada o terciaria sin finalizar. Esto deja en evidencia que los altos niveles de abandono educativo pueden formar parte de una decisión racional para muchos jóvenes.

De hecho, según la ECH 2019, 4 de cada 10 jóvenes de 18 a 24 años que no habían finalizado la Educación Media Superior argumentó que se debía a que no tenía interés en terminarla, mientras que 1 de cada 10 manifestaba que le interesaba aprender otras cosas y 2 de cada 10 no habían finalizado porque empezaron a trabajar. En el otro extremo, finalizar la educación terciaria asegura niveles de desempleo que podrían caracterizarse como friccionales o de pleno empleo, tal como se desarrolla más abajo.

EMS completo o menos

EMS completo o terciario incompleto

Terciario completo o posgrado

29.6%

27.5%

23.6%

12.6%

10.6%

10.6%

9.5%

10.2%

9.6%

2.4%

18-24

25-29

Total pais

Gráfico 10: Tasa de desempleo por nivel educativo (% de la población activa)

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la ECH.

Si bien es cierto que a medida que aumenta la edad las tasas de desempleo disminuyen, la observación respecto de la baja incidencia de la educación formal se mantiene para todos los tramos etarios. Esta observación es un tema relevante en la medida que los jóvenes incorporan esta información como costo de oportunidad en sus decisiones de trayectorias educativas. Dicho de otra forma, el problema del desempleo parece ser más de edad que de formación para buena parte de los jóvenes.

Sin embargo, la realidad del desempleo no es la misma para todos los jóvenes. Si consideramos los principales dos componentes del capital humano, a saber, experiencia y formación, podemos construir una caracterización que da una idea más acabada respecto de la situación de los jóvenes desempleados. En la tabla 1 se caracterizan tres posibles situaciones de desempleo y en el gráfico 11 se resumen los principales resultados:

- Desempleo estructural: jóvenes que no finalizaron la Educación Media Superior y que nunca trabajaron. Son los de mayores problemas de empleabilidad debido a su bajo nivel de capital humano y el tipo de ocupaciones al que les permite acceder. La hipótesis para este grupo es que el acceso al mercado de trabajo formal y estable es extremadamente difícil y no está asociado a un problema de edad o de flujo sino más bien de bajos niveles de capital humano.
- **Desempleo itinerante**: jóvenes que tienen incompleta la Educación Media Superior pero que han trabajado anteriormente y jóvenes que han llegado a niveles terciarios sin completarlos, pero que no tienen experiencia laboral. El punto central para este grupo es la calidad del empleo, que dados los niveles educativos es probable que no haya sido de calidad.
- **Desempleo friccional**: jóvenes desempleados pero que han tenido experiencia laboral anterior o que han finalizado niveles terciarios de formación. Para estos jóvenes la experiencia de desempleo puede considerarse como momentánea o friccional (especialmente para quienes terminaron niveles terciarios).

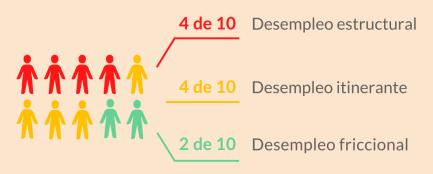
Tabla 1: Desempleados por tipo de desempleo

Posición relativa de los jóvenes desempleados* de 18 a 24 años en el mercado laboral		Experiencia laboral	
		Trabajó antes	Nunca trabajó
Formación	CB incompleto o menos	9.400	3.500
	CB completo o EMS incompleto	15.800	11.800
	Secundaria completa o terciaria incompleta	9.500	13.600
	Terciaria completa o posgrado	1.600	100

^{*}Incluye inactivos por motivo desaliento

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 11: Desempleados por tipo de desempleo



Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la ECH.

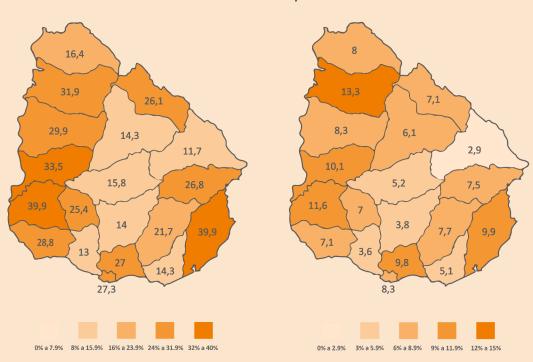
En 2021-2022 aproximadamente 25 mil jóvenes desocupados de entre 18 y 24 se encontraban en la situación que definimos como de vulnerabilidad estructural: bajos niveles educativos y poca o nula experiencia laboral, esto representa un 38 % de los desempleados para el tramo etario. Este grupo de jóvenes tiene problemas severos para incorporarse al mercado de trabajo formal por los bajos niveles de capital humano que acumulan.

Por otra parte, cerca de 30 mil jóvenes estaban en situación de desempleo itinerante: 45% de los desempleados de este tramo etario. En la medida que esto implica niveles medios de capital humano (formación y experiencia) estos jóvenes pueden tener dificultades para acceder a empleos estables y alternar situaciones de empleo y desempleo frecuentemente.

Por último, unos 11 mil jóvenes se encontraron en situación de desempleo friccional, es decir una situación de desempleo coyuntural con altas probabilidades de resolverse, en la medida que los niveles de formación son medio-altos y que acumulan algo de experiencia laboral. Podemos decir que para quienes finalizan niveles terciarios de formación el desempleo es una situación poco frecuente, pasajera y potencialmente más asociada a la edad.

Finalmente, conocer la distribución territorial puede ser relevante para la focalización de políticas. En esa línea, como muestra el gráfico 12, es importante notar que las tasas de desempleo juvenil no son homogéneas en todo el país. Es posible notar diferencias en la tasa de desempleo de cada departamento tanto para los jóvenes como para el total de la población. Los departamentos con los mayores niveles de desempleo (mapa derecho) en 2021-2022 para la población en general fueron Salto, Soriano, Río Negro y Rocha. Esto coincide mayoritariamente con las zonas con mayor nivel de desocupación juvenil (mapa izquierdo): Rocha, Soriano, Río Negro, Salto y Paysandú, muy afectados por la brecha cambiaria con Argentina y Brasil. Asimismo, Rocha, Soriano y Río Negro también fueron los departamentos qué mostraron una mayor brecha entre la población general y los jóvenes de entre 18 y 24 años.

Gráfico 12: Tasa de desempleo juvenil (izquierda) y general (derecha) por departamentos (% de la PEA)



5.3. Problemas de empleo, más allá de la desocupación

Ciertamente, la principal preocupación de todos está puesta en el desempleo y sus consecuencias, especialmente para los jóvenes en su proceso de formación y emancipación. Pero ¿el problema se soluciona consiguiendo empleo?

Según se visualiza en el gráfico 13, las tasas de empleo (esencialmente como asalariados privados) según nivel educativo por edad muestra otra cara del análisis realizado hasta ahora: el tramo etario 18 a 24 años tiene menores tasas de empleo, especialmente en comparación con el de 25 a 29. Sin embargo, para aquellos que finalizan la educación terciaria los niveles de empleo son aún más altos que el nivel de la población general. Un elemento curioso del gráfico para el tramo más joven es la baja de la tasa en la medida que aumenta el nivel educativo previo al de finalización de educación terciaria.

■ CB incompleto o menos
■ EMS completo o terciario incompleto
■ Terciario completo o posgrado

95.7%

49.4%
46.1%
42.6%

49.4%
46.1%
42.6%

18-24

25-29

Total pais

Gráfico 13: Tasa de empleo por nivel educativo (% de la PET)

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la ECH.

De todas formas, el empleo no termina de resolver necesariamente el problema de la vulnerabilidad laboral o problemas de empleo. Técnicamente el desempleo implica buscar trabajo y no encontrar, ya sea en el margen extensivo (conseguir empleo) o en el intensivo (horas trabajadas). Es decir, problemas de empleo implica buscar trabajar más, estar disponible y no poder hacerlo, independiente de si se está buscando desde una situación de empleo o de desempleo. Más aún, entre las personas que no están buscando empleo actualmente varios son resultado de largas etapas de desempleo. Para captar estas situaciones existe el concepto de «desalentados»: quienes desistieron de buscar empleo por no haberlo encontrado.

Para observar mejor lo anterior, construimos la tasa de desempleo conocida en otros países como U6 que incorpora a los subempleados (personas que quisieran trabajar más horas y están disponibles para hacerlo pero no lo consiguen) y los desalentados, a los que ya caracterizamos

más arriba. A los efectos de este trabajo lo llamaremos «desempleo ampliado» y diremos que quienes están en esta situación tienen problemas de empleo.

Incorporar desalentados y subempleados da una idea más amplia de dificultades en la inserción laboral o al menos incorpora personas que han tenido problemas para encontrar trabajo, independientemente si los tuvieron estando empleados o no. Como se visualiza en los gráficos 14 y 15, la tasa de desempleo ampliado en jóvenes de 18 a 24 años fue de 40,1 % en 2021-22, lo cual supone una mejora respecto del *shock* de la pandemia, pero es similar al nivel observado en 2006 y resulta 13,5 puntos porcentuales más que la tasa de desempleo típicamente analizada. En términos absolutos, podemos afirmar que 94 mil personas en dicho tramo etario presentaron algún tipo de problema de empleo.

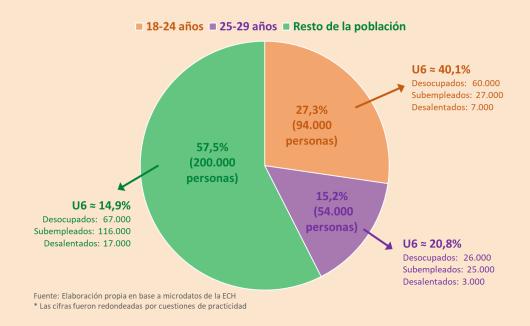
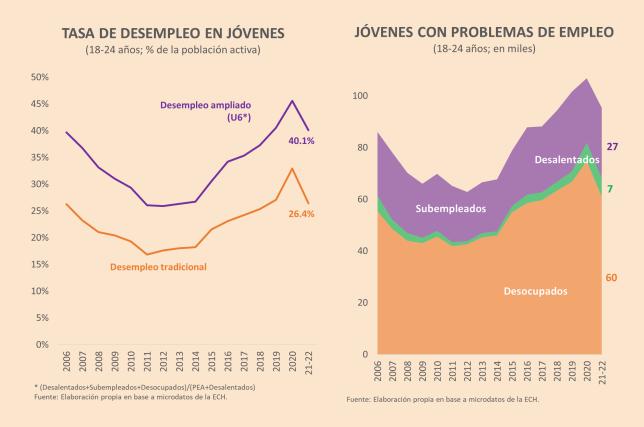


Gráfico 14: Tasa de desempleo ampliado y personas con problemas de empleo

No conseguir trabajo es ampliamente la mayor limitante entre los jóvenes. Pero en los últimos años también ha crecido la población desalentada, aquellos que dejaron de buscar trabajo, y el subempleo, entre quienes efectivamente logran acceder al mercado laboral.

Gráfico 15: Tasa de desempleo ampliado en jóvenes de 18 a 24 años y jóvenes con problemas de empleo.



Considerar a los subempleados como parte del desempleo ampliado implica decir que tener trabajo no necesariamente resuelve las dificultades de empleo o que se puede tener problemas de empleo estando empleado. ¿Qué sabemos sobre esta situación?

Gráfico 16: Características de los empleados jóvenes



En 2021-2022 uno de cada cuatro jóvenes que estaba empleado, de todas formas buscaba otro empleo. De estos, la mitad lo hacía para conseguir más ingresos y uno de cada tres lo hacía porque consideraba que su trabajo no era estable. Asimismo, 3 de cada 10 tenía un empleo informal, por encima del promedio de toda la población, que es 2 de cada 10.

Estos datos llevan a poner atención en el tipo de empleos y ocupaciones en que trabajan los jóvenes. El gráfico 17 muestra las ocupaciones para el tramo 18 a 24 años, 25 a 29 años y la población general.

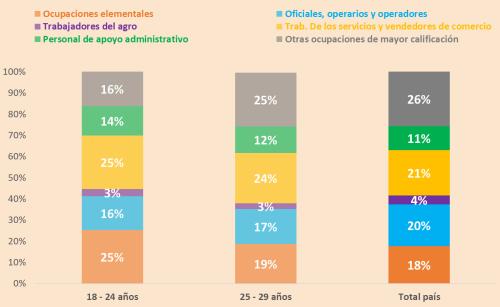


Gráfico 17: Ocupados por tipo de ocupación (% del total)

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la ECH.

Los jóvenes de entre 18 y 24 se ocupan esencialmente en dos grandes grupos: por un lado ocupaciones elementales² y por el otro trabajadores de los servicios y vendedores de comercio³ y en menor medida como oficiales y operarios o personal de apoyo administrativo.

Las ocupaciones de mayor calificación implican niveles profesionales o intermedios, por lo cual es esperable ver que ese grupo esté subrepresentado entre quienes tienen 18 a 24 años. La principal diferencia es la sobrerrepresentación de las ocupaciones elementales, típicamente empleos de baja calidad, y de los trabajos de ventas de servicios y comercios. La distribución por ocupaciones para 25 a 29 años sí es más similar a la de la población general. En esta línea, para complementar la lectura, el gráfico 18 muestra esta apertura por nivel educativo para los tramos 18 a 24 años (barras de la izquierda) y 25 a 29 años (barras de la derecha).

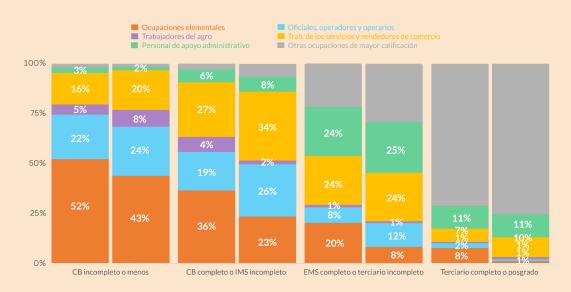
La calidad del empleo es importante en al menos tres sentidos. En primer lugar, ocupaciones elementales, operarias altamente rutinarias o de atención al cliente en comercios son generalmente de baja productividad y en general con menores niveles de remuneración. En segundo lugar, los empleos de menor calidad son los más susceptibles a los shocks de la economía y los que tienen alta carga de actividades manuales y rutinarias son los más expuestos a sufrir grandes transformaciones por el avance de la tecnología. Por último, las trayectorias laborales que inician en empleos informales o de baja calidad pueden funcionar

² Se destacan peones, auxiliares, personal de servicio y limpieza, vendedores ambulantes, trabajadores de cocina, recolectores de basura, repartidores, entre otros.

³ Se destacan personal de servicios como cocina, seguridad, peluquería, hotelería y restaurantes; vendedores, cajeros, cuidadores, entre otros.

como trampas de empleos de mala calidad⁴ que no necesariamente operan como trampolín para empleos de mejor calidad (Carrasco, 2021).

Gráfico 18: Ocupados por tipo de ocupación según nivel educativo (% del total) 18 - 24 años (izquierda) y 25 - 29 años (derecha)



Estos gráficos podrían complementar las observaciones de este informe de la siguiente manera: mientras que el desempleo para buena parte importante de los jóvenes está asociado a la edad, la calidad del empleo está asociada a los niveles de formación con una especie de parteaguas en la educación media superior, independientemente de la edad. Si bien esto parece intuitivo, es un problema especialmente relevante para Uruguay dados los bajos niveles de finalización de este tramo educativo y lo improbable que se hace su finalización en la medida que pasa el tiempo. Mientras no aumenten sus niveles de formación se ven atrapados en trampas de empleo de baja calidad.

Casi la mitad de quienes no finalizan el ciclo básico y están empleados lo están en ocupaciones elementales, independientemente del tramo de edad, mientras que de aquellos que terminaron la educación media superior este número se reduce a la mitad (aproximadamente unos 32 mil jóvenes en 2021-2022).

5.4. Cambio de empleo y preocupaciones de los trabajadores jóvenes

Los indicadores del Monitor Trabajo que regularmente procesa Equipos Consultores complementa el análisis del problema en la calidad del empleo juvenil más allá de la desocupación.

En particular, estos indicadores arrojan información novedosa sobre la previsión de cambiar de empleo en el corto plazo y sobre la preocupación por la pérdida del trabajo, entre otros aspectos. Por un lado, evidencian cierta conciencia de vulnerabilidad de las personas jóvenes en el mercado de trabajo y, por otro, complementan el análisis de la calidad del empleo al que acceden los jóvenes.

⁴ Carrasco (2021) identifica dependencia de estado asociados a empleos de baja remuneración y no identifica evidencia de que empleos de baja funcionen como *trampolín* para mejores empleos.

En este sentido, se observa en el gráfico 19 que los jóvenes de entre 18 y 24 años tienen previsto cambiar de empleo en los próximos 6 meses en mayor proporción que el promedio de los ocupados. En concreto, casi el 50% de estos prevé cambiar de empleo en los próximos 6 meses, porcentaje que se mantiene relativamente estable desde 2016, incluso después de la pandemia.

-18 - 24 años **─**Total país 60% 49% 49% 49% 48% 50% 46% 40% **37**% **27**% 30% 26% 26% 24% 23% **19**% 20% 10% 0% 2015 2017 2014 2016 2018 2019 2020 2021-2022 Fuente: Monitor Trabajo Equipos Consultores (2014-2019 telefónico y 2021-2022 autoadministrada online)

Gráfico 19: Previsión de cambiar de empleo en los próximos 6 meses (% del total de ocupados)⁵

Dichos valores probablemente tengan que ver con la propia construcción de la trayectoria educativa y profesional de los jóvenes, pero también constituye un indicador de la calidad del empleo y de su cierta inestabilidad con consecuencias relevantes tanto para la toma de decisiones de los propios jóvenes como para las organizaciones empleadoras. En el caso de los jóvenes supone cierto impedimento de consolidar experiencias y habilidades que se obtienen en los puestos de trabajo, mientras que en el caso de las organizaciones supone también la pérdida de saberes de diversa naturaleza, dificultades para potenciar procesos vinculados a la capacitación y consiguientemente los incentivos a la no contratación de personas jóvenes.

En este sentido, un aspecto relevante en lo que hace al interior del segmento son las diferencias existentes por nivel educativo, siendo mayor la previsión de cambio de empleo entre los que tienen bajo nivel de formación. Esto probablemente esté relacionado al tipo de vínculo que estas personas trabajadoras jóvenes tienen con el empleo, lo cual se ratifica en el indicador sobre la preocupación por perder el trabajo actual.

La preocupación por la pérdida del trabajo aumentó significativamente en 2021: como puede verse en el gráfico 20, en 2019 el 31 % de todos los ocupados estaban bastante o muy preocupados por perder el empleo actual mientras que en el periodo 2021- 2022 la

⁵ Base: total ocupados (1348 casos promedio por año) y ocupados de 18 a 24 años (123 casos promedio por año). Pregunta: ¿Tiene previsto o le gustaría cambiar de empleo?

preocupación alcanzó al 40 % de las personas trabajadoras. Si bien la preocupación era mayor en los jóvenes ya en 2019, es notorio que la pandemia implicó también para este segmento un aumento de la preocupación, probablemente relacionado a la condición de desventaja que ya se ha descrito con detenimiento en páginas anteriores.

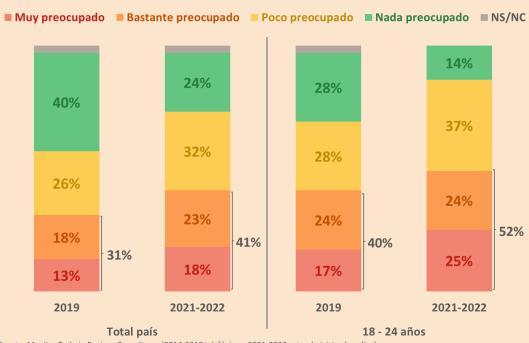


Gráfico 20: Preocupación por perder su trabajo⁶

Fuente: Monitor Trabajo Equipos Consultores (2014-2019 telefónico y 2021-2022 autoadministrada online)

Una nota relevante respecto a este indicador, que va en línea con lo que puede apreciarse en el indicador de intenciones de cambio, es que la preocupación por la pérdida del trabajo actual es mayor entre los segmentos más vulnerables: las mujeres y aquellas personas jóvenes que no superan la educación media básica.

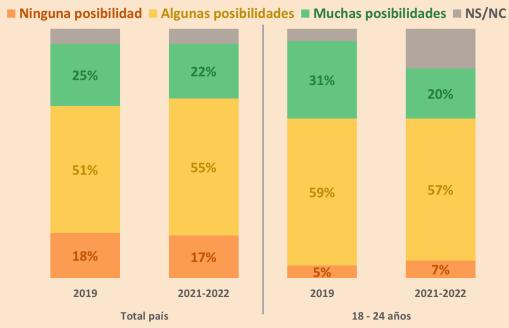
No obstante, puede observarse en el gráfico 21 que dentro de los jóvenes predomina el optimismo sobre las posibilidades de conseguir un buen trabajo al comparar con el promedio de los ocupados. Esto ya se había observado en 2019 y los resultados obtenidos para el período post pandemia mantienen los valores negativos en los mismos niveles, aunque hay un aumento del *no sabe* que probablemente tenga que ver con la incertidumbre generada por la coyuntura.

En términos generales puede afirmarse que este comportamiento es consistente con los resultados obtenidos en otros estudios realizados por Equipos Consultores sobre el mundo del trabajo en los que se ha observado que las personas de mayor edad son más pesimistas sobre su inserción laboral y sus posibilidades futuras.

20

⁶ Base: total ocupados y ocupados de 18 a 24 años. Pregunta: ¿Qué tan preocupado está usted por perder su trabajo actual?

Gráfico 21: Posibilidades de conseguir un buen trabajo⁷



Fuente: Monitor Trabajo Equipos Consultores (2014-2019 telefónico y 2021-2022 autoadministrada online)

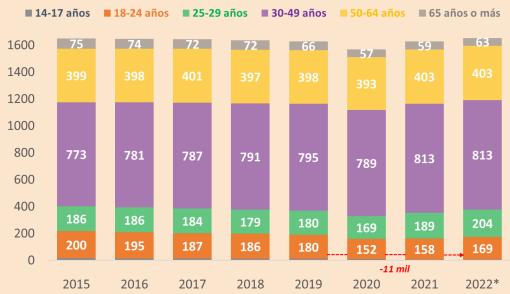
5.5. ¿Qué sucedió durante la pandemia?

Si analizamos el número de ocupados por tramo etario se observa que durante la pandemia se perdieron puestos de trabajo en todas las edades. En 2021 y 2022 no solo se recuperaron la totalidad de los empleos perdidos, sino que se generaron 30 mil puestos de trabajo adicionales. Sin embargo, el tramo etario de 18 a 24 años (junto con el de 65 o más años) fue el único que aún no recuperó los niveles de empleo pre pandemia (más de 11 mil empleos por debajo). De hecho, profundizó una tendencia que venía evidenciándose desde 2014.

En otras palabras, podemos afirmar que la pandemia afectó más el empleo en jóvenes, agudizando un problema estructural. Esto se visualiza en el gráfico 22.

⁷ Base: total ocupados y ocupados de 18 a 24 años. Pregunta: ¿Qué posibilidad tiene una persona como vos de encontrar un buen trabajo?

Gráfico 22: Ocupados por tramo etario (en miles)



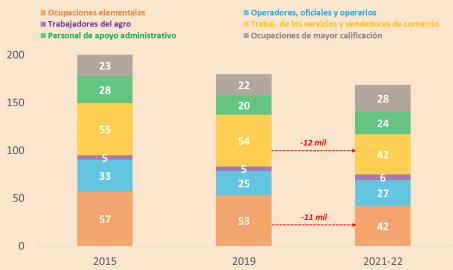
*Primer semestre.

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la ECH.

Otra característica a considerar post pandemia es la calificación del empleo. Como se mencionó anteriormente, la economía uruguaya opera con 30 mil empleos más que en 2019. Sin embargo, se ha producido un cambio significativo en las ocupaciones de los trabajadores. En otras palabras, la estructura ocupacional está cambiando y la pandemia pudo haber acelerado el proceso con modificaciones en la composición del empleo y el tipo de tareas u ocupaciones sin necesariamente implicar destrucción permanente de puestos laborales. No obstante, ese cambio también ha sido más desigual entre jóvenes.

El gráfico 23 muestra que las pérdidas de empleo en jóvenes de 18 a 24 años estuvieron concentradas en dos ocupaciones de relativa baja calificación: las elementales y los vendedores de servicios y comercios, que como se señalaba en el gráfico 16 son en las que más se emplean. Esta pérdida de 23 mil empleos fue compensada parcialmente por un aumento en ocupaciones de mayor calificación (técnicos y profesionales de nivel medio; profesionales, científicos e intelectuales o personal de apoyo administrativo) donde se crearon casi 12 mil puestos de trabajo entre 2019 y 2021-2022.

Gráfico 23: Ocupados por ocupación (en miles)

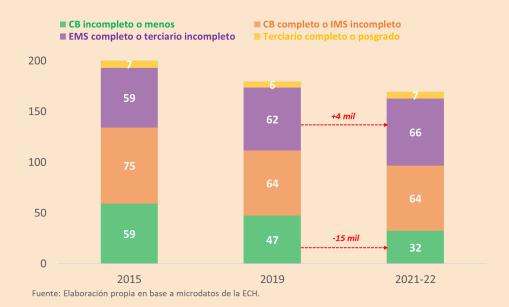


Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la ECH.

Finalmente, complementario a lo anterior, en el gráfico 23 se observa la dinámica de creación y destrucción de empleo en jóvenes de 18 a 24 años según nivel educativo alcanzado. Post pandemia, las pérdidas de empleos estuvieron particularmente concentradas en jóvenes que no tienen la Educación Media Básica finalizada, compensado por un aumento menor en jóvenes que tienen la Educación Media Superior finalizada o la Terciaria incompleta.

En este sentido, la pérdida de empleos en jóvenes con bajo nivel educativo está correlacionado con que las ocupaciones de baja calificación fueron las más afectadas. Como estas representan la mayor parte del empleo juvenil, la empleabilidad de todo el tramo etario acentuó sus problemas tras la pandemia.

Gráfico 24: Ocupados por nivel educativo (en miles)



Los gráficos 23 y 24 dan cuenta de que los problemas de empleo para los jóvenes no terminan una vez que tienen trabajo, sobre todo por sus bajos niveles educativos y en menor medida por su edad; la calidad del empleo que consiguen es baja, y los expone a otros problemas de empleo expresado en las altas tasas de subempleo y permaneciendo altamente expuestos a shocks en el mercado de trabajo⁸.

6. Algunas conclusiones y posibles líneas de política

Uruguay tiene desde hace varios años un **problema importante de desempleo juvenil** (18 a 24 años) comparado con otros países desarrollados y otros de la región. El problema en Uruguay es doble, pues está potenciado por bajos niveles de finalización de la educación media.

En líneas generales, los jóvenes consiguen su primer empleo entre los 18 y los 21 años.

El capital social es el principal activo para la búsqueda del primer empleo entre los jóvenes, especialmente para aquellos de menores ingresos, lo que representa un problema adicional por tener, en general, redes más frágiles y menores niveles de capital social. Para mitigar la restricción de asimetrías en el acceso a las redes de empleo se deberían potenciar mecanismos de orientación educativa y laboral como centrales de la oferta educativa y sistemas eficaces de intermediación laboral articuladas con la educación formal.

La finalización de los tramos de la educación media no parece tener incidencia en los niveles de desempleo en ninguno de los tramos etarios. Este fenómeno requiere más investigación, pero podrían estar sugiriendo brechas importantes entre el sistema educativo formal y el mercado de trabajo.

La calidad del empleo sí parece estar más vinculada con los niveles educativos que con la edad. Esto da una oportunidad para desarrollar políticas focalizadas en el importante conjunto de jóvenes que está empleado pero que igualmente enfrenta vulnerabilidades en términos de estabilidad y calidad del empleo por no tener finalizada la educación media superior, orientadas a reincorporarse a la educación formal.

La vulnerabilidad no finaliza al conseguir empleo: cerca de 27 mil jóvenes que están empleados quieren trabajar más horas y no lo consiguen; uno de cada cuatro jóvenes que está trabajando quiere conseguir otro empleo por bajos ingresos o inestabilidad y cerca de 69 mil jóvenes trabajan en empleos de baja productividad o con riesgo de automatización, como ocupaciones elementales u operadores de maquinaria.

No todos los desempleados tienen el mismo nivel de desempleo si se combina experiencia laboral y nivel educativo como variables descriptivas. Cerca de 26 mil jóvenes de entre 18 y 24 años se encuentran en riesgo de estar en una situación de vulnerabilidad estructural respecto del mercado de trabajo por sus bajos niveles de formación:

 9 mil jóvenes no terminaron la educación media superior y no tienen experiencia laboral

⁸ Si bien la pandemia fue un evento altamente infrecuente, el gráfico 6 muestra cómo la trayectoria del desempleo juvenil es más inestable que la del general de la población.

- 9 mil jóvenes no terminaron la educación media básica y tienen alguna experiencia laboral
- 16 mil jóvenes no finalizaron la educación media superior y tienen alguna experiencia laboral

Esto llama a diseñar políticas activas de empleo focalizadas en función de estas vulnerabilidades y a contemplar la **política educativa como una herramienta insustituible de la política activa de empleo.**

Los bajos niveles educativos de los desempleados son la principal vulnerabilidad de cara al mercado de trabajo, como también lo son para aquellos que tienen empleos de baja calidad. Una manera de abordar la doble vulnerabilidad: edad y bajos niveles de formación, puede ser la articulación de políticas de certificación de saberes para la acreditación educativa, de ciclos que permitan retomar trayectorias educativas formales. El caso de la prueba de Acredita Ciclo Básico y la articulación con la formación ofrecida por INEFOP parece ser un buen camino.

Las políticas activas de empleo tradicionales y centradas en subsidios para la contratación de jóvenes desempleados que acortan la brecha entre los costos y la productividad, o exclusivamente orientadas a resolver situaciones coyunturales, pueden verse limitadas en su impacto, en escenarios de escasa formación como los que enfrenta Uruguay. Parece necesario complementarlas con programas adecuadamente diseñados de formación y finalización de ciclos educativos para aumentar el capital humano.

7. Bibliografía

Amarante, V., Filardo, V., Lasida, J., & Opertti, R. (2011). Jóvenes en tránsito. Oportunidades y obstáculos en las trayectorias hacia la vida adulta.

Carrasco, P. (2021). Efectos dinámicos de los empleos de baja remuneración en Uruguay. Serie Documentos de Trabajo; 31/21.

Namita Datta, Angela Elzir Assy, Johanne Buba, Sara Johansson de Silva, Samantha Watson (2018). "Integrated Youth Employment Programs. A Stocktake of Evidence on What Works in Youth Employment programs". World Bank, Washington, DC. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.





