

**Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercado de Trabajo
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional del
La Plata - Red SIMEL**

Título: Estrategias de inclusión socio-laboral juvenil. Acerca del papel del Estado, las Empresas y la Sociedad Civil en los diseños normativos de las políticas públicas

Autor y pertenencia institucional: Pablo Andrés Barbetti. CES (Centro de Estudios Sociales) y Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste. E-mail: pablobarbetti@gigared.com

Eje temático N° 7: Procesos de inclusión y exclusión en los mercados de trabajo, y de construcción de ciudadanía

1.Introducción

Las reflexiones presentadas en este artículo derivan de proyecto de investigación en curso que tiene como objetivos analizar la tensión exclusión/inclusión en el marco de los procesos de participación, desde la perspectiva de la construcción de ciudadanía, identificando la vinculación entre ellos en contextos de alta vulnerabilidad social en la región NEA, así como avanzar en la elaboración de pautas programáticas para favorecer procesos de integración social de los mismos en la región.

En la instancia de construcción del objeto de estudio, definimos la conveniencia de realizar un abordaje integral que considere tanto las condiciones particulares de la región como las perspectivas teóricas que le dan sentido a esta problemática. Partimos, en consecuencia, de una *noción de exclusión* que enfatiza su carácter procesual, relacional e histórico, distanciándonos de las miradas que centran sólo en las características de los sujetos y grupos sociales la explicación de estos fenómenos (Pérez y otros: 2006).

Desde este marco y centrándonos específicamente en el análisis de la problemática de la **exclusión/ inclusión socio-laboral de los jóvenes**, realizamos un revisión de las políticas públicas implementadas en las dos últimas décadas en la Provincia del Chaco para este grupo, intentando reconocer (en sus diseños programáticos) el tipo de relación promovida y establecida entre los distintos actores sociales intervinientes (Estado, Mercado, Sociedad Civil) y distinguir, especialmente, el rol asignado al sector empresarial mercantil privado y sus contribuciones para la solución del mismo. En la aproximación a la problemática, en este caso, centramos la mirada en ámbito institucional-normativo a partir de los siguientes

interrogantes: ¿cuáles fueron/son los marcos teóricos- conceptuales en los que se sustentaron tales intervenciones?, ¿Qué tipo de interacción promovieron/promueven entre los distintos sectores vinculados a la problemática?, ¿En qué medida, tales orientaciones contribuyeron/contribuyen a modificar o reificar el orden social vigente, que es visualizado como injusto y excluyente?

Siguiendo a algunos autores (Aguilar Villanueva, 1993; Tamayo Sáenz, 1997; Majone, 1997) entendemos a las políticas públicas como un proceso con diferentes etapas, a la vez que asumimos que las mismas constituyen construcciones sociales. Los “problemas” sobre los que se actúan no están “dados” si no que son definidos subjetiva e interesadamente por los actores políticos y sociales estratégicos. Los programas derivados de determinadas políticas públicas constituyen el resultado de un juego de poder donde las decisiones surgen de confrontaciones y consensos entre distintos actores o grupos que intervienen pero que, luego, a partir de una acción normativa, es institucionalizada por el Estado. Desde esta perspectiva es posible analizar el modo en que se definen y conciben determinadas problemáticas, los marcos interpretativos y teóricos en los que se sustentan las intervenciones así como las funciones y roles atribuidos a cada uno de los actores. En tal sentido, en la lectura de los diseños normativos es posible observar la toma de posición del Estado (por acción u omisión) que, observadas en un momento histórico y un contexto determinado, permite interpretar los patrones estructurales de interacción entre este y otros actores de la Sociedad Civil.

Respecto la estrategia metodológica, para la construcción de la información utilizamos una estrategia predominantemente cualitativa. Realizamos, en primer término, un análisis de los documentos de base (resoluciones ministeriales, manuales de procedimiento y materiales de difusión) de tres programas nacionales destinados a mejorar la situación del trabajo y el empleo de los jóvenes (“Proyecto Joven”, “Incluir” y el recientemente creado “Jóvenes con más y mejor trabajo”). La selección de los mismos obedece a que tales constituyen – por su alcance y magnitud- las principales intervenciones públicas destinadas a este grupo en las dos últimas décadas y porque, además, todos se implementaron en la Provincia del Chaco en tres periodos históricos diferentes (lo que posibilita establecer una conexión sobre las variaciones que los mismos presentaron en función de algunas variables contextuales). La

matriz elaborada con esta información fue complementada con el análisis de investigaciones nacionales y regionales sobre los mismos así como de los lineamientos y las orientaciones más recientes de los Organismos Internacionales de Juventud y Trabajo.

2.

Ace

rca de la problemática de la exclusión laboral de los jóvenes.

Gran parte de la literatura sobre juventud señala que para la comprensión de la problemática del acceso al mundo del trabajo de este colectivo es necesario observar algunas transformaciones que se están dando en las sociedades contemporáneas y que afectan a la condición juvenil.

Así, distintos autores (Castel, 1997; Cachón, 2000; Casanovas, 2002) coinciden en que, para este análisis, es necesario remitirse a los cambios en las formas del empleo ocurridos en el período pos-fordista, a partir de los años 70. La crisis de la sociedad salarial produjo una ruptura generacional del mercado laboral y una fragmentación de los ciclos de vida personales en el trabajo, cuestionando la organización de la vida social en tres momentos: formación, actividad y jubilación. En la misma línea, Gaston y Oddone (2008) plantean que el ordenamiento promovido por el Estado de Bienestar a través de sus derechos sociales universales y sus reglas formales (formuladas especialmente en términos de edad cronológica) condujo a una estandarización de los acontecimientos de la vida y a una institucionalización del trayecto de las edades que actualmente se están modificando. En consecuencia los cambios en las trayectorias vitales que se están dando se caracterizan por tres procesos: des-institucionalización, descronologización e individuación. La integración social de los jóvenes que durante décadas consistió en un pasaje relativamente corto y estable entre algunas instituciones (la familia, la escuela y el mundo productivo) se torna ahora cada vez más largo, complejo, diferenciado - entre un individuo y otro - e incierto (imprevisible). Las instituciones antes vigentes pierden, en algún punto, su carácter normativo así como de protección ante los riesgos sociales y las trayectorias se han vuelto más des-estandarizadas, biografiadas e individualizadas (Biggart, Furlong y Cartmel, 2008). Es por esta razón, que al referirse a esta etapa en la vida de los jóvenes, en vez de hablar de

un momento de inserción ocupacional actualmente se lo define como un proceso *transición* con múltiples alternativas. Transición que, a su vez, se encuentra atravesada por una tensión, ya que si bien en las sociedades actuales existiría mayor flexibilidad y margen de autonomía para que los jóvenes construyan sus propias biografías, las mismas se diferencian claramente según las condiciones de origen de los sujetos. Los estudios muestran itinerarios juveniles con destinos diferentes, destacando que las variables que más discriminarán el tipo de recorrido son los desempeños y las credenciales educativas obtenidas así como la apropiación y transferencia diferenciada de los capitales cultural, económico, social y simbólico (Bourdieu, 1998; Martín Criado, 1998).

Ahora bien, estos procesos de carácter global que transformaron y complejizaron los modos de aproximación de los jóvenes al mundo del trabajo tuvieron connotaciones particulares en la Región. América Latina es históricamente una de las regiones del mundo con menores niveles de integración, donde las diferencias de oportunidades educativas y laborales y la inequitativa distribución del ingreso constituyen fenómenos estructurales. A los mismos se adicionaron otros, asociados a los procesos de globalización y apertura económica, que han reforzado la segmentación social (Jacinto, 2004). Así, la bibliografía que describe la evolución de los mercados laborales en los años noventa en esta Región (Diez de Medina, 2001; Weller, 2003) muestra que se produjo un creciente desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo y se configuró un nuevo tipo de mercado laboral heterogéneo y fragmentado, donde la desocupación y la precarización laboral aparecen como las manifestaciones más evidentes. El deterioro de las condiciones socio-económicas produjo cuadros dramáticos de nuevos colectivos en zonas de vulnerabilidad y otros que atraviesan procesos exclusión social, entre ellos son los jóvenes quienes conforman uno de los grupos particularmente afectados.

Los datos de algunas investigaciones nacionales (Salvia y Tuñón 2003; Filmus, 2001) y otras realizadas en la región NEA (Barbetti, 2005) coinciden con estos diagnósticos. Asimismo, conviene destacar que a pesar de que en los últimos años en Argentina las estadísticas oficiales muestran que se produjo un mejoramiento de los indicadores laborales, los fenómenos antes mencionados continúan afectando a un importante segmento de la población juvenil. Estimaciones estadísticas del tercer semestre del 2006 publicadas por la

OIT (2007) daban cuenta que en el grupo etario entre 14 y 24 años la pobreza ascendía a un 36% y el total de vulnerables a 51.5%. La tasa de desocupación juvenil se elevaba a 25.1 en el total de conglomerados urbanos lo que, en términos comparativos, mostraba que la tasa de desempleo juvenil era 2.5 veces mayor que la del total de la población y 3.6 veces mayor que la de los adultos. Más allá de su magnitud, en el estudio también se advierte que el desempleo juvenil no constituye el principal ni el único problema que deben enfrentar los jóvenes: el alto porcentaje de ocupación en el sector informal (64%) así como la proporción significativa de jóvenes que no estudian, no trabajan, ni lo buscan (más de 750.000 jóvenes de los cuales más de 420.000 tienen en su mayoría entre 20 y 24 años) configuran nuevas dimensiones del fenómeno que afectan especialmente a los que pertenecen a sectores de menores recursos económicos.

En síntesis, si bien entre las coordenadas de análisis del problema se enfatiza la importancia de considerar ciertos cambios globales que afectan a la condición juvenil, las mismas requieren ser leídas, en nuestro contexto, considerando sus rasgos característicos: la heterogeneidad y desigualdad estructural.

3.

Las

intervención en la problemática desde las Políticas Públicas:

Pierre Bordieu (1990) plantea que la “juventud” emerge históricamente como “un grupo de agentes” posibles de analizar y tematizar, con la modernidad: momento en que la mayoría de los individuos tiene acceso a la enseñanza formal y se enmarca de esta forma en un proceso de moratoria de responsabilidades, que en épocas anteriores no se daba. La “juventud” pasa a ser objeto de discusión y análisis cuando los mecanismos de tránsito etario no coinciden con los de integración social, cuando aparecen comportamientos definidos como disruptivos, porque los canales de tránsito de la educación al empleo, o de la dependencia a la autonomía, o de la transmisión a la introyección de valores, se vuelven problemáticos.

A partir de este momento, comienzan a generarse acciones desde los Estados dirigidas a este sector de población hasta derivar en un campo de especialización que hoy se conoce como políticas de juventud. En América Latina, los autores (Balardini, 1995; Bango y Rodríguez,

1996)muestran que tales políticas inicialmente estaban orientadas a la atención de los jóvenes “integrados” y es recién finalizando la década del 80, cuando la inserción de los jóvenes al mundo del trabajo adquiere una mayor visibilidad en el campo político (en especial la situación de aquellos pertenecientes a poblaciones marginales), el tema juventud-trabajo ingresa a la agenda de los Gobiernos y, en paralelo al surgimiento de otras política sociales para la atención de la pobreza, los mismos se constituyen como población objetivo de los programas sociales y laborales.

Como veremos seguidamente, en Argentina, desde la década del 90 a la fecha es posible distinguir tres programas que por su magnitud pueden ser considerados como emblemáticos de la toma de posición del Estado nacional en torno al tema.

A pesar de tener algunos aspectos comunes en los componentes, modalidades y metodologías de operación es posible también hacer una distinción en relación con los: a) los conceptos claves que han servido como pautas orientadoras a cada uno de ellos, b) la configuración en la relación entre los actores participantes propuesta desde la normativa, y c) el rol atribuido, en la misma, a las empresas y su contribución de la resolución del problema. En los siguientes segmentos presentamos una descripción de cada uno de ellos y, en anexo, incluimos la matriz con los datos contruidos para este trabajo (Ver cuadro N° 1)

3.1 La Década del noventa. “La empresa flexibilizadora y demandante de nuevas competencias”.

La década del 90 en Argentina se caracterizó por la emergencia de políticas públicas que intentaron generar algún tipo de impacto en el mercado laboral y reducir las altas tasas de desempleo (Cárcar, 1998; Galin y Pautassi, 2001). Las mismas configuraron una batería de medidas que incluyeron acciones en diferentes planos: desde modificaciones en la legislación laboral, políticas tributarias, de sostenimiento de ingresos hasta el diseño de políticas activas de creación y fomento de empleo.

Propuestas inicialmente por los Organismos Internacionales de asistencia crediticia, estas políticas sirvieron de soporte al proceso de Ajuste Estructural que, en América Latina, se presentó como la alternativa para solucionar problemas socio-económicos persistentes en las

últimas décadas. En el plano laboral, en nuestro país, la Ley Nacional de Empleo (N° 24.013/91) constituyó el instrumento jurídico que promovió el establecimiento de medidas tendientes a favorecer la desregulación y la flexibilidad laboral que, con un carácter funcional al proceso de liberalización económica, operaron bajo la argumentación de atender a los cambios que afectaban el funcionamiento del mercado de trabajo como consecuencia de las nuevas condiciones de producción a nivel mundial.

Además de los conocidos efectos que ocasionaron tales reformas, lo que nos interesa distinguir como uno de los rasgos centrales de los programas de activación del empleo que surgen en esta década, es que los mismos marcan un punto de inflexión en el abordaje de la intervención en el mercado de trabajo y una resignificación de la concepción del trabajo y el empleo; A diferencia de las anteriores instituciones existentes en materia laboral de corte universalista, se inicia un proceso de diseño de nuevas estrategias de atención a grupos sociales específicos, que brindan algún tipo de apoyo pero que, como lo plantea Grassi (2006) no efectivizan derechos sociales

En este contexto, en el caso de los jóvenes, y de manera coincidente con lo ocurrido en casi la totalidad de los países Latinoamericanos, ante el crecimiento de las tasas de ocupación, la opción central fue la implementación de estrategias de formación.

En esta línea en Argentina se creó, en 1993 el **Proyecto Joven**. La estrategia de intervención en cada una de las provincias consistió en la oferta de cursos cortos de capacitación en oficios, gratuitos, de naturaleza eminentemente práctica, cuyos contenidos debían ser diseñados por instituciones de capacitación (ICAP) en respuesta a los requerimientos que les plantearan las empresas de la zona. Finalizada la instancia de capacitación los participantes debían realizar pasantías en empresas, bajo la supervisión directa de la ICAP.

En el año 2001 el Proyecto Joven pasó a denominarse **Programa Capacitar** y antes de finalizar el año se produjo su interrupción total. En la Provincia del Chaco ambos programas fueron ejecutados desde la Gerencia de Empleo Local. A la fecha, en este organismo no se disponen datos estadísticos sobre ninguno de los dos programas analizados; no obstante, la información obtenida a partir de un estudio a nivel nacional (Devia, 2003) permite observar el relativamente bajo alcance que el proyecto tuvo en dicha Jurisdicción.

En el análisis del diseño de esta propuesta y los tipos de acciones que desde la misma se

desarrollaron, se observa que la oferta de los cursos de capacitación surgió de la hipótesis de que los jóvenes no conseguían trabajo por no estar preparado; el problema de la inserción laboral fue definido, principalmente, como una carencia formativa. Este argumento que une causalmente el desempleo con la falta de formación, que fue sumamente cuestionado, se vinculó con el renovado auge de las teorías económicas que trataron de afirmar la existencia de una relación lineal entre educación y empleo. Concretamente desde la Teoría del **Capital Humano** se sostiene que la formación es un acervo de conocimientos y habilidades que se convierte, gracias al apoyo del Estado, en una fuente de recursos de la que pueden disponer los ciudadanos. Los principales cuestionamientos que a la misma se le realizaron fue que el análisis de la relación entre educación y empleo propuesto desde este enfoque se apoya, a su vez, en los presupuestos de la teoría neoclásica sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo en los que se explica la situación de los individuos en los mismos en función de sus diferencias en cuanto a capacidades cognitivas, bajo la concepción de la sociedad como un mercado (de trabajo) homogéneo y sin barreras.

Por su parte, en relación con el ideario y el modelo de intervención estatal en el que este programa se inscribió, se señala que generó un cambio significativo respecto a lo que fuera históricamente una responsabilidad social del Estado en lo relativo a programas de formación y capacitación. Menciona Jacinto (Op. cit) que, a diferencia de su rol central de ejecutor de las políticas, el Estado pasa a asumir un rol de financiador, regulador y supervisor de las actividades. Desde los sectores que lo promovieron, en cambio se argumenta que tal modificación se vinculó con la búsqueda del mejoramiento general de los servicios educativos antes impartidos, mediante la diversificación y la búsqueda de excelencia de la oferta de capacitación en función con las demandas del medio .

Desde una mirada más abarcativa, identificamos que el modelo respondió a la estrategia de intervención estatal que como respuesta a la crisis y con el objeto de contrarrestar estos efectos adversos del Plan de Ajuste Estructural derivó en el diseño de programas compensatorios que institucionalizaron tres ideas fuerza de raíz neoliberal: la focalización, la privatización y la descentralización.

Paralelamente a estas transformaciones en el plano laboral, desde el Sistema Educativo Formal, específicamente en relación con la formación laboral, se produjo un corrimiento del

Estado y un traspaso de funciones al sector privado enfatizando la orientación de los contenidos de las instancias de aprendizaje en función de las demandas del sector empresarial. Los diagnósticos de los temas prioritarios, los diseños de las propuestas de los cursos y las acciones propias del proceso de implementación así como las gestiones para la realización de las pasantías quedaron a cargo de las ICAP y las empresas. De este modo, como lo sintetiza Devia (op.cit), el tratamiento del tema de la desocupación juvenil se circunscribió al debate en torno a la desarticulación entre las competencias de los jóvenes y las demandas de mercado.

En resumen, en este período el rol de las empresas consistió, fundamentalmente, en la negociación y definición de normas de flexibilización laboral a nivel corporativo (en el plano político macro), en tanto que el aporte del sector a los programas se redujo al establecimiento de temas y la configuración demandas de capacitación a partir de la definición de nuevas competencias, en algunos casos al diseño y la oferta de cursos y la generación de espacios para la realización de las pasantías.

3.2

El

período de post- crisis (2001). La “ausencia” del sector empresarial en la problemática.

Incluir, es la denominación del programa perteneciente al Proyecto Nacional de Inclusión Juvenil que, a partir del año 2004 y a través de un financiamiento del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), constituyó la estrategia propuesta por el Estado Nacional para la atención del colectivo juvenil, específicamente, para los jóvenes de 18 a 25 años en situación de vulnerabilidad y exclusión social. Justamente, la estrategia fue pensada para dar respuesta al saldo de la gran crisis socio-económica en diciembre del 2001 luego de una década de implementación de las políticas neoliberales antes mencionadas.

Entre sus objetivos en la propuesta se señalaban: a) el desarrollo de capacidades productivas de los jóvenes excluidos y la generación de emprendimientos productivos; b) la generación de procesos socio-comunitarios que permitan el desarrollo de capacidades y destrezas de los jóvenes, promoviendo la responsabilidad social y las prácticas solidarias; c) el

fortalecimiento de la capacidad institucional de las áreas de juventud nacionales, provinciales y municipales y de organizaciones no gubernamentales para responder a la problemática de los jóvenes. Para el logro de los mismos, el programa incorporó tres líneas básicas de intervención: desarrollo de capacidades productivas, participación socio-comunitaria y fortalecimiento institucional; en cada una de ellas se financian acciones específicas de capacitación así como apoyo financiero la concreción de proyectos puntuales. En la Provincia del Chaco, el equipo técnico nacional aprobó para su ejecución dos (2) Planes de Actividades de un millón de pesos cada uno que fueron desarrollados en diferentes municipios y localidades entre los años 2004 y 2007.

Para su implementación se elaboró, como modelo de intervención, un complejo esquema de articulación de varios actores con funciones diferenciadas. La coordinación, programación y supervisión de las acciones la realizó un equipo técnico del Organismo Nacional (DINAJU) desde donde se originó y diseñó la propuesta; los Organismos Provinciales de Juventud y los Municipios por su parte, mediante la suscripción de convenios marcos, efectuaron el apoyo local de la gestión en el momento de la implementación; la administración de los fondos económicos destinados a la ejecución de los Planes de Actividades, en cambio, fue responsabilidad de dos Organizaciones Técnicas de la Sociedad Civil con base en el territorio; y quienes ejecutaron los diferentes proyectos que conforman dichos planes fueron también Organizaciones de la Sociedad Civil con variables niveles de experiencia en el trabajo con los jóvenes.

El rasgo distintivo que advertimos en este programa, tanto en su diseño como en la implementación, fue la **ausencia del sector empresarial privado**. Si bien la normativa incluía la incorporación de estos actores en el momento del Diagnóstico Local (antes de la elaboración del plan de cada localidad) y dejaba abierta la posibilidad de que los mismos establecieran alianzas con las organizaciones sociales para la concreción de algunas acciones, en realidad, los documentos y procedimientos diseñados dan cuenta de que, esto no constituía un eje central de la propuesta. En consecuencia, al menos en el caso de la Provincia del Chaco, la intervención de este actor fue prácticamente nula (Barbetti, 2007). La falta de interés (por el hecho de que el programa no resultaba atractivo en tanto no otorgaba beneficios directos para cada uno de ellos) así como la insuficiente difusión, por el

escaso tiempo disponible entre el momento del lanzamiento y su implementación en la provincia que impidieron establecer contactos con los mismos, constituyen algunos de los factores que, a decir de los técnicos intervinientes en la propuesta, operaron como las principales limitaciones para que el sector privado mercantil se sume y aporte.

En cuanto al diseño, en el abordaje de las problemáticas juveniles aparecen algunas diferencias en relación con los programas antes mencionados ya que se empieza a evidenciar un mayor énfasis en la búsqueda de una integración de tipo social y cultural, más cercana a la noción de ampliación de ciudadanía promovida en los foros internacionales sobre Juventud.

Siguiendo a Ruiz Viñals (2004) esta intervención podría definirse más que como una política laboral o de empleo como una “política socio-laboral”, en tanto que se encuentran en el punto de intersección entre las políticas sociales y las laborales y, a su vez, forman parte de las políticas de empleo porque afectan (directa o indirectamente) a las relaciones entre los sujetos que intervienen en el mercado de trabajo. Es posible advertir como el proceso de **asistencialización del tratamiento del empleo**, al que antes hacíamos referencia, que tuvo sus inicios en la década pasada aparece con un mayor grado de institucionalización en este programa. En el mismo sentido, otro dato significativo es como la acción estatal destinada a este sector, que antes configuraba una política de empleo específica (diseñada desde el Ministerio de Trabajo), aquí forma parte del campo de las políticas sociales (gestionada políticamente desde el Ministerio de Desarrollo Social).

A pesar de estas variaciones, en relación con el abordaje específico del problema del empleo juvenil, no identificamos en la propuesta modificaciones significativas. Al igual que en las experiencias de políticas públicas de la década del 90 el diagnóstico del problema del acceso de los jóvenes al trabajo aparece asociado, en primer lugar a un problema de empleabilidad de los jóvenes (y, en consecuencia, a la necesidad de incrementar la formación).

Además de la formación para la obtención de un empleo asalariado, la posibilidad de que los jóvenes puedan generar, finalizada la capacitación, un emprendimiento propio, sustentable, orientado a las demandas locales y con un carácter asociativo fue otro de los objetivos del programa. Dichas iniciativas micro-empresariales y productivas parten del supuesto de que cada joven tiene el poder de crear y surgir por sus propios medios, generando a su vez

empleo para otros, en lugar de disputar con otros los escasos empleos existentes. Desde esta perspectiva los jóvenes ya no son vistos como los afectados directos del problema si no como parte de la solución de los mismos (es decir también, en parte, co-responsables de su situación).

De este modo, **el enfoque del emprendimiento** mirada construida principalmente desde la teoría económica y ligada al mundo de los negocios, se traslada también a la esfera de lo social y se presenta como otra herramienta para la inserción laboral en el terreno de las políticas asociándolas, como en el caso analizado, con la **perspectiva del Capital Social**.

Si bien existen numerosas definiciones de Capital Social, aquí hacemos referencia a aquella propuesta por la CEPAL (2001), en tanto que constituye un concepto clave en el paradigma desde este momento vigente en nuestro país materia de Políticas Sociales y a través del cual se revaloriza del lugar ocupado por la Sociedad Civil en los procesos de Desarrollo Local. La tesis central de este enfoque es que, la perspectiva del Capital Social como base de los proyectos económicos que se generen en los espacios locales, permitiría ampliar la visión de las acciones emprendidas desde un sentido colectivo y solidario (Dávila León ,O. y Honores, C, 2003). Por su parte, las principales críticas al mismo, se vinculan con la imposibilidad de gestionar y resolver a nivel local, a nivel micro- territorial, determinadas tendencias estructurales del funcionamiento del mercado de trabajo así como el hecho de que las prácticas autogestivas en muchos casos se redujeron reproducir la informalidad en los sectores juveniles marginales.

Por último, el análisis del modelo de organización y gestión del programa presenta otro rasgo característico: la *terciarización* de algunos procesos y actividades del programa en instituciones externas, a nivel local. Al igual que en las experiencias anteriores (Proyecto Joven y Capacitar), se mantiene el proceso de corrimiento del Estado, iniciado en los 90, y el traspaso de algunas de ellas al sector privado. Ahora bien, mientras en aquella instancia la privatización se concretó fundamentalmente mediante la asignación de funciones a Instituciones de Capacitación Técnicas y al Sector Empresarial, aquí también gran parte del proceso de ejecución se terciariza pero pasa a “otro sector privado”: las organizaciones de la sociedad civil.

Lo paradójico en la propuesta, como ya lo señalamos, fue como en este período desde la

acción Estatal uno de los actores centrales que deberían formar parte de una intervención en el plano laboral (el sector empresarial), no fue interpelado desde la propuesta (más allá del aspecto retórico de la convocatoria inicial), ni generó contribución alguna a la resolución del problema.

3.3

Rea

ctivación económica y nuevas propuestas: ¿el retorno de las empresas en las intervenciones?

En los últimos años, la persistencia de diversas formas de exclusión Juvenil en América Latina provocaron una profundización en los análisis y avances en reflexión sobre nuevas alternativas para impulsar el desarrollo y la inclusión social de las personas jóvenes, y dentro de estas, a la inclusión laboral como una de sus dimensiones claves. Uno de los enfoques antes mencionados (**Ciudadanía Juvenil**) pasó a ser un eje central de las discusiones en el ámbito académico, es promovido en distintos foros debates internacionales sobre el tema y, además, forma parte de las actuales recomendaciones explícitas de algunos organismos técnico. A diferencia de las perspectivas tradicionales en las políticas públicas de juventud (que destacan la fase juvenil como una transición a la adultez y, por lo tanto, como un período preparatorio para el futuro) desde este enfoque se intenta reconocer a las personas en la fase juvenil como ciudadanas, productoras de cultura y actores estratégicos del desarrollo (CEPAL, 2008).

En la dimensión del trabajo y el empleo, el concepto de **Trabajo Decente** de la OIT, constituye, el marco desde donde actualmente se proponen alternativas de inclusión social para los jóvenes asociándolas a la posibilidad de construir ciudadanía. El concepto mencionado añade a la dimensión económica nuevas dimensiones de carácter normativo, de seguridad y de participación. De esa forma, busca promover una diferente articulación de las políticas públicas en materia laboral y una mayor integración entre estas y la política económica y social en sus diferentes niveles (CEPAL; 2007). Para su abordaje la OIT (Op. cit) señala la necesidad de pasar de la aplicación y ejecución de programas al diseño de

políticas efectivas que enfrenten los problemas asociados al trabajo de manera estructural y permanente. Sin dejar de lado la importancia central que la variable educativa y formativa posee en la constitución de las trayectorias laborales de los jóvenes, enfatiza la necesidad de asignar un rol mayor, que el otorgado hasta el momento, a las políticas laborales.

Bajo estos lineamientos en Argentina, en el mes de enero del 2008, se realiza el lanzamiento oficial del Programa “**Jóvenes con más y mejor trabajo**”, diseñado desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, como parte de una política mayor de formación y empleo para los jóvenes entre 18 y 24 años que se extenderá hasta el 2011. Cabe destacar que, a diferencia de las otras intervenciones, esta se inicia el marco de un proceso de reactivación económica y mejoramiento relativo de la situación del mercado de trabajo: disminución de las tasas de desocupación, crecimiento del empleo y mejoramiento de los ingresos a partir de la recomposición de los salarios en algunos sectores económicos (Deibe, 2008)

Financiado con recursos del tesoro nacional y el apoyo económico del Banco Mundial, el programa postula como objetivo “*generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo*” (Art. 1º Resolución 497/2008 MTEySS).

La gestión se realiza de manera conjunta entre los Gobiernos Provinciales y las Redes Municipales de Empleo dependientes de mencionado Ministerio y la articulación, en diferentes instancias del proceso de implementación con Instituciones de Formación Profesional, Organizaciones Empresariales, Sindicales y representativas de los jóvenes y de la Sociedad Civil con experiencia en el trabajo con esta población. La provincia del Chaco, a través del Ministerio de Economía fue una de las primeras jurisdicciones en firmar el convenio de adhesión para su implementación.

Hasta aquí, una primera lectura del diseño inicial, da cuenta de varios cambios y un re-direccionamiento de la intervención del Estado en el abordaje de la problemática del acceso los jóvenes al trabajo que presentamos, de modo sintético, en los siguientes párrafos.

Las modalidades de intervención propuestas desde el programa incluyen una serie de componentes (ver detalle en el cuadro nº 1) que dan cuenta de la existencia de un diagnóstico más amplio e integral de la problemática. Los ámbitos desde donde se pretende promover la inclusión de los jóvenes abarcan tanto la esfera educativa como laboral. Además de los cursos específicos de formación profesional, se pretende estimular la terminalidad y certificación de los estudios primarios y secundarios así como las prácticas formativas específicas en los espacios del trabajo. Aparece, en tal sentido, un intento de replantear algunos de los problemas más tradicionales en el ámbito de la educación y trabajo a los que hace alusión Gallart (2001): la necesidad de superar la tradicional separación entre el sistema de formación y capacitación técnica profesional y la educación formal y propiciar la combinación entre la educación general (educación formal), la educación técnica o formación profesional y un aprendizaje en el trabajo.

A diferencia de los programas antes descriptos, la variedad de estrategias de intervención propuestas, en este caso, también indican un reconocimiento de la heterogeneidad de situaciones educativas y laborales en la que se pueden encontrar los jóvenes. En consecuencia, se evidencia, al menos en un sentido propositivo, la intención de un mayor acompañamiento de los mismos en la construcción de un proyecto formativo y ocupacional en diferentes ámbitos, de manera flexible y ajustada a los diferentes tipos de trayectorias previas y expectativas futuras.

Por otro lado, también observamos que la propuesta se inscribe en el marco de otras políticas más amplias en la esfera laboral desde las que se busca reforzar el **rol clave del Estado** en el diseño estratégico de las políticas, en la construcción de lineamientos para asegurar crecimiento económico con empleo de calidad, en la necesidad de incorporar una mejor distribución del ingreso, en la promoción, fiscalización y regulación de las condiciones y modos de convivencia en el mundo del trabajo (Novick,2004; Tomada,2004).

En tal sentido, un aspecto novedoso en el programa es que al otorgar centralidad del trabajo y el empleo como instrumentos de inclusión social de los jóvenes, en esta discusión se vuelve la mirada analítica al aporte de los diferentes actores configuran las relaciones del trabajo; al mismo tiempo que se “colectiviza” el problema entre los agentes implicados (sindicatos, empresas, organizaciones de la sociedad civil) se promueve e instala en la

agenda de este tipo de instituciones el debate sobre posibles alternativas de solución. El hecho de que la gestión institucional vuelva a manos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, constituye un aspecto que refuerza esta intencionalidad política y su tratamiento a nivel territorial.

En la normativa advertimos que el programa prevé **la intervención de las empresas al menos de tres modos**: a) mediante acciones formativas, a través de la apertura de espacios para que los jóvenes realicen prácticas calificantes así como mediante el diseño y ofertas de cursos de formación profesional (previo registro y evaluación de su calidad por parte de la Secretaría de Empleo); b) a través del financiamiento total o parcial (junto al Estado Nacional y/o Provincial) de la suma remunerativa mensual asignada a los jóvenes durante el desarrollo de estas prácticas en las empresas y ; c) a partir de la oferta de vacantes para cubrir, a través de los servicios de las oficinas de empleo, los puestos de trabajo requeridos favoreciendo la inserción y contratación de los jóvenes.

Además de la idea de trabajo decente, otro de los conceptos claves, mencionados en los documentos como orientadores de la estrategia en los que se hace referencia al sector empresarial es el de **Responsabilidad Social Empresaria**. Si bien el enfoque de la RSE es relativamente nuevo y presenta múltiples definiciones (y variaciones en función del sector que lo enuncia) que complejizan su limitación conceptual, en términos generales alude al hecho de que es la sociedad la que le proporciona a la empresa la posibilidad de operar y que, por lo tanto, la empresa tiene la obligación de rendir cuentas a las personas, instituciones, los grupos y las comunidades, a satisfacer las necesidades de la sociedad y de sus miembros (Fuertes y otros, 2006)

Para la evaluación del impacto cuali y cuantitativo de esta política habrá que esperar algunos años, no obstante, a partir del análisis del marco normativo propuesto también es posible mencionar algunas limitaciones que subyacen en el abordaje propuesto y que se vinculan, fundamentalmente, con algunos puntos de tensión que pueden generarse en la instancia de implementación a nivel territorial y que derivan, por un lado, de las características y lógicas de comportamiento del sector empresarial y la estructura del mercado de trabajo local y, por otro de que, el perfil de los jóvenes a quienes está orientada la propuesta.

Algunos posibles puntos de tensión para ser profundizados en el seguimiento de la propuesta:

Si bien desde el programa existe una intencionalidad política del Estado en incorporar el aporte del sector empresarial mercantil privado en la resolución de los problemas del empleo en los jóvenes, en la normativa se incluyen escasas estrategias (la sensibilización mediante la difusión o el estímulo mediante reducción de costos laborales en los meses iniciales de la contratación) para garantizar que el comportamiento del sector en el sentido previsto. El ejercicio de la “responsabilidad social” de las empresas que se propone tiene un carácter voluntario y, en este ejercicio, las mismas se reservan la decisión sobre cuándo y en qué invertir sus recursos. Algunos datos de estudios recientes (Novick, 2007) muestran un relativamente pobre desempeño y escaso esfuerzo del sector productivo hacia la capacitación y formación de sus empleados, las mismas tendencias encontrábamos, hace ya algunos años, en la región NEA (Barbetti, 2002) acentuadas por el escaso desarrollo organizacional y la falta de tradición de este tipo de prácticas en el sector productivo

Vinculado también a las características de las empresas de la región surge otro punto crítico: la posibilidad de que los jóvenes construyan trayectorias de inclusión (además de las acciones formativas que las empresas logren desarrollar) estarán condicionadas por las características de los procesos de trabajo en las organizaciones, la calidad de los tipos de puestos asignados y (nuevamente) la voluntad real de efectivizar posteriormente la contratación laboral. Algunos estudios (Pérez, 2007; Barbetti, op. cit.) nacionales y locales muestran que, paradójicamente, los sectores productivos que comúnmente emplean a los jóvenes (Servicios, Comercios, Construcción y Servicio Doméstico) son aquellos en los que existen elevados niveles de rotación laboral – bajo grado de estabilidad - y contratos informales.

En consecuencia, un variable central en la instancia de implementación es la existencia de un proceso de monitoreo permanente para que no se repliquen algunos comportamientos del sector empresarial en este tipo de dispositivos de inserción laboral juvenil, señalados por

algunos autores Europeos(Roche,2004; Reina,2000) y constatados en diferentes estudios empíricos nacionales, tales como la utilización excesiva por parte de los empleadores de los beneficios otorgados mediante la reducción inicial de los costos de contratación de mano de obra y/o la reabsorción de jóvenes desempleados o en busca de su primer empleo pero en tareas sub-calificadas o en inadecuadas condiciones de trabajo. *“Empresas de call center se instalará en Resistencia generando mil nuevos puestos de trabajo”* es el título de una nota periodística publicada en un informativo local en la que las autoridades del Gobierno de la Provincia del Chaco anunciaban la firma de un convenio para la instalación de una empresa en el marco de esta política. La misma alerta sobre la necesidad de contemplar algunas de las ideas antes planteadas y contrastarlas con algunos conceptos que orientan la propuesta: ¿podemos encontrar en actividades de este tipo aproximaciones a las dimensiones incluidas en concepto de trabajo decente? Algunos de los planteos de Del Bono (2005) sobre la dinámica de estas empresas, que como parte de un proceso de externalización y des-localizan de sus servicios de atención al cliente para reducir los costos laborales en una economía globalizada y competitiva, muestran lo contrario.

Finalmente, un aspecto no contemplado en el programa se vincula con los procesos de selectividad que forman parte de los procesos previos a la contratación en las empresas versus la inclusión laboral en los espacios de trabajo de los jóvenes de sectores más pobres y con menor nivel educación formal. Pablo Pérez (op. cit) sostiene como hipótesis que el acceso al empleo de los jóvenes, si bien obedece a muchos factores, está condicionado – fundamentalmente- por la escasa y fluctuante demanda de trabajo por parte de las empresas así como los mecanismos de reclutamiento y selección de las mismas. Además de las credenciales educativas y de los saberes que los jóvenes posean por parte de los empresarios hay una tendencia a “descremar”, de elegir “los mejores”, como menciona Gallart (Op. cit) según el capital cultural, configurando, en no pocas ocasiones mecanismos elitistas y prácticas discriminatorias. Como en otras experiencias ya implementadas, el dispositivo de inserción propuesto, en este caso, busca mejorar el posicionamiento de los jóvenes en “ la fila de espera” pero no garantiza que la misma se efectivice, ni interviene de manera concreta reforzando la mirada sobre las tensiones que podrían darse en esta relación, por

ejemplo en el distanciamiento en el acceso y manejo por parte de los jóvenes a los códigos establecidos por la cultura dominante, así como prácticas discriminatorias por parte de los empleadores.

4

A

modo de conclusión:

A lo largo de esta presentación revisamos sintéticamente la evolución en las ofertas Estatales en Argentina, en las dos últimas décadas, destinadas a mejorar la problemática del acceso al mundo del trabajo de los jóvenes. Intentamos, además, analizar desde las normativas de los programas que concretizaron dichas políticas, cuál fue el rol asignado al sector empresarial y la contribución de los mismos en la búsqueda de soluciones a la problemática.

Un primer aspecto para señalar es que, en los tres casos estudiados, distinguimos la existencia de enfoques conceptuales particulares desde donde se problematizó la cuestión de las limitaciones de la inserción laboral de este colectivo y como tales marcos teóricos, en la mayoría de los casos, respondieron a orientaciones externas (internacionales) tanto de los organismos financieros que otorgaron los créditos para que los programas se implementen como de organizaciones técnicas especializadas en los temas abordados (juventud y trabajo).

Si bien algunos enfoques y las modalidades de intervención fueron variando, en los programas implementados en los dos primeros períodos revisados (1993-2001 y 2004-2007) los diagnósticos centrados en la necesidad de reforzar la formación y la capacitación laboral así como la promoción de emprendimientos asociativos fueron los que prevalecieron. Los mismos parecen haber actuado como “filtros estratégico” (en términos de Aguilar Villanueva, Op.cit.) para no discutir ni actuar sobre los factores estructurales determinantes de la generación del problema y, en este debate, revisar la co-responsabilidad del sector empresarial en los procesos de inclusión laboral para los jóvenes. Las acciones generadas se enmarcan en políticas de activación asociadas al paradigma de que Gautié (2004) tipifica como estado social patrimonial.

La persistencia de la problemática (producto, en parte, de las mismas limitaciones que estas intervenciones tuvieron así como su escaso impacto), el re-direccionamiento de los lineamientos de los agentes internacionales así como algunos factores contextuales positivos en América Latina y en Argentina, en particular (crecimiento económico y mejoramiento relativo de algunos indicadores laborales) dan cuenta de algunas modificaciones en la actual propuesta del Estado.

El análisis de la normativa del programa recientemente implementado tiene como potencialidad el hecho de que promueve el debate al interior del Sistema de Relaciones del Trabajo, ampliando la mirada sobre las contribuciones que podrían realizarse desde los diferentes actores que en el mismo intervienen, estimulando (a partir de algunos mecanismos) la adhesión voluntaria de las empresas. Sin embargo, (y en parte justamente por este carácter) en el diseño normativo quedan en opacidad los modos en que, desde el Estado, se prevé garantizar el compromiso necesario del sector empresarial en las intervenciones (en aspectos concretos como la generación efectiva de puestos de trabajo, la calidad de los mismos así como mediante mecanismos que eviten prácticas selectivas).

Por otra parte, para aquellos jóvenes que finalizado el tránsito por estos dispositivos no logren una inserción laboral efectiva tampoco se advierten, por el momento, la existencia de estrategias diseñadas desde el Estado que garanticen otras formas de protección ante los riesgos sociales; que, acompañen y contengan las trayectorias juveniles (descriptas como des-estandarizadas y des-institucionalizadas) y la multiplicidad de situaciones que pueden dar en el marco de estas transiciones (alternancia entre períodos de ocupación, desocupación, de formación, de inactividad, etc.).

Entendemos que intentar avanzar en la construcción de un modelo de inclusión laboral juvenil bajo las nuevas coordenadas conceptuales propuestas desde los programas (Trabajo Decente, Ciudadanía Juvenil, Responsabilidad Social) supone la necesidad de reconocer, en primer término, las tensiones que atraviesan a estos conceptos y que establecen brechas entre su carácter formal y las prácticas reales, sobre todo en contextos en los que priman diferencias de orden socio-estructural. Establecer consensos sobre el alcance y las dimensiones de estos conceptos y, luego, pensar en intervenciones en otros planos como el institucional y el simbólico para que los mismos se hagan efectivo.

En este marco, en la línea de lo que sostiene Gautié (op. cit), un tema prioritario de la agenda de debate constituiría el análisis de la articulación entre mercado laboral (sus modalidades de funcionamiento y regulaciones) y un régimen de protección social (en un sentido amplio).

Bibliografía:

Aguilar Villanueva, L.(1993) . Problemas públicos y Agenda de gobierno. Pomua, M. A. México.

Balardini S., Hermo S. (1995). Políticas de juventud en América Latina: evaluación y diseño . Informe Argentina. OIJ-Flasco. Sede Argentina.

Bango, J. y Rodriguez, E (1996): «Políticas de juventud en América Latina en la antesala del año 2000: logros, desafíos y oportunidades». Resumen preliminar del informe final del proyecto de investigación y desarrollo «Políticas de juventud en América Latina: evaluación y reformulación». Versión preparada exclusivamente para el Segundo Encuentro

Barbetti, P. (2002) “Necesidades de Formación y Capacitación de Profesionales Universitarios en Empresas de Corrientes : la visión de los empresarios” en “ Los Universitarios y el Mercado de Trabajo . Crónica de una relación compleja ”. Ana María Pérez Rubio (Coord.) .Editorial EUDENE (Editorial Universitaria de la Universidad Nacional del Nordeste) . - Capítulo 8 - Pag. 135 a 168. Corrientes .

Barbetti, P. (2005).Transiciones Juveniles hacia el mundo del trabajo. Un análisis de los itinerarios laborales de los jóvenes de diferentes sectores socio-culturales en el Gan Resistencia, en Revista Estudios Regionales y Mercado de Trabajo N° 1, Diciembre. SIMEL, Argentina.

Barbetti, P. (2007). “Programas Socio-Laborales Juveniles y Desarrollo Local”. Análisis de una intervención en el Gran Resistencia (Chaco) desde las opiniones y valoraciones de los actores locales. Revista IIED-AL N° 66 –Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo- Serie Juventud y Trabajo. Pag. 91-112. Buenos Aires

Biggart, Andy Furlong, Andy & Cartmel, Fred (2008): “Biografías de elección y linealidad transicional: nueva conceptualización de las transiciones de la juventud moderna”. En: Bendit, R.; Hahn, Marina; Miranda, Ana (comps.): Transiciones juveniles: procesos de inclusión social y patrones de vulnerabilidad en un mundo globalizado. Ed. Prometeo libros. Buenos Aires, p. 49 -71

Bordieu, P. (1988): La distinción. Criterios y bases sociales del gusto. Madrid: Taurus.

Bourdieu, P . (1990) : Sociología y Cultura. México: Ed.Grijalbo – Consejo Nacional para las Cultura y las Artes.

Cachón, L.(2000). Juventudes y empleos: perspectivas comparadas. Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Cárcar, F.(1998). “Políticas laborales implementadas en Argentina y su relación con las grandes empresas” En

NOCHTEFF, H. La economía Argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente; Pág. 139-168. Buenos Aires; Editorial EUDEBA, FLACSO.

Casanovas, J. (2002). Razones y Tópicos de las Políticas de Juventud . Revista Estudios de la Juventud N° 59. Madrid INJUVE.

Castel, R. (1997) La metamorfosis de la Cuestión social. Una crónica del salariado. Paidós. México, Barcelona, Buenos Aires

CEPAL, 2001 : Capital Social y Pobreza . Documento preparado en el contexto de la “Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza” CEPAL y Universidad del Estado de Michigan. 24 al 26 de septiembre .Santiago de Chile.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y El Caribe).2008. Situación y Desafíos de la Juventud Iberoamericana. San Salvador. Publicación de Sistema de Naciones Unidas.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y El Caribe) y OIJ (Organización Iberoamericana de la Juventud). 2007. La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias; Buenos Aires, Segunda Edición Actualizada. Santiago de Chile. CEPAL-OIJ

Dávila León, Oscar y HONORES, Carmen, 2003. “Capital Social Juvenil y Evaluación Programática hacia Jóvenes”, Revista Última Década N° 18. Abril.: 175-198. Viña del Mar: CIDPA.

Deibe, E (2008) Políticas de Empleo para la Inclusión En Revista de Trabajo Año 4 N° 6. Agosto: 201-211. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Argentina.

Devia, Sergio. 2003. ¿ Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral para los jóvenes? Evaluación del Programa Testigo : Proyecto Joven” de Argentina (1993-2000) . Trabajo de Tesis Maestría en Administración Pública . Facultad de Ciencias Económicas . UBA. Buenos Aires . Argentina.

Del Bono, A (2005) “ Innovaciones tecnológicas y organizacionales. Impacto sobre el trabajo y el empleo de los jóvenes y mujeres en el sector servicios: la industria de los calls center en Argentina”. VII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. 10 al 12 de agosto de 2005. Buenos Aires. Argentina.

Díez de Medina, R. (2001) Los Jóvenes y empleo en los noventa . Montevideo. CINTERFOR-OIT.

Filmus, D. (2001) .Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización. Buenos Aires, Ed. Santillana

Fuertes, F.; Goyburu, M. L y Kasacoff, B. (2006) :La responsabilidad social empresaria ¿ sólo un discurso?. CEPAL. Santiago de Chile.

Galin, P. y Pautassi , L. (2001). Cambios en el Mundo del Trabajo y su relación con las políticas sociales en América Latina En Revista Estudios del Trabajo N° 22 : 33-60 . Segundo Semestre. Buenos Aires : ASET (Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo)

Gallart, M.A. 2001. Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación e América Latina en Pieck, E. (coord). 2001. Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social. México: UIA-UNICEF-CINTERFOR/OIT-RET-CONALEP.

Gastron L., Oddone, M.J. (2008). “Reflexiones en torno a tiempo y el paradigma del curso de la vida”. En Revista Perspectivas en Psicología, Revista de Psicología y Ciencias Afines. Vol.5 Nro.2. 2008.

Gautié, J (2004) Repensar la articulación entre mercado de trabajo y protección social en el posfordismo. Documento para el seminario Mercados de Trabajo, políticas de empleo y protección social. Buenos Aires, 26 al 30 de julio. CEIL-PIETTE. CONICET.

Grassi, E. (2006) Problemas de la teoría, problemas de la política .Necesidades sociales y estrategias de las políticas sociales. Revista Laboratorio N° 16 Año VII . <http://laboratorio.fsoc.uba.ar>

Jacinto, C. (2004). Ante la polarización de oportunidades laborales en América Latina. Un análisis de algunas propuestas recientes en la formación para el trabajo. En Jacinto, C. (Coord.): ¿ Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina. 1º Edición. RED-Etis (IIPE-IDES), MTCyT y MTEySS, La Crujía. Buenos Aires.

Majone, G. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas públicas. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. AC F.C.E: , México.

Novick, M.2004. Transformaciones recientes en el Mercado de Trabajo Argentino y nuevas demandas de formación. En Jacinto, C. (Coord.): ¿ Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina. 1º Edición. RED-Etis (IIPE-IDES), MTCyT y MTEySS, La Crujía. Buenos Aires.

Martín Criado, Enrique (1998): Producir la juventud. Crítica de la sociología de la juventud. Madrid: Istmo.

OIT - Oficina Internacional del Trabajo. 2007. Trabajo Decente y Juventud: Argentina. Lima. OIT.

Pérez, A M; Benítez, A.; Oraisón; M.; Sobol, B y Barbetti; P (2006) Los Procesos de Exclusión Social en el NEA. Un Estudio Multidimensional . En Reunión de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas de la UNNE. Resistencia. 24 al 28 de Octubre.

Pérez, P (2008) El desempleo en los jóvenes en Argentina. Seis Hipótesis en busca de una explicación. VIII Congreso Nacional de ASET. 8 al 10 de agosto. Buenos Aires

Salvia, A y Tuñón, Y. (2003). Los Jóvenes trabajadores frente a la Educación, el Desempleo y el deterioro social en la Argentina. Fundación Friedrich Ebert para la Serie Prosur “Jóvenes trabajadores en el Mercosur y Chile: Causas, Consecuencias y Políticas”, el cual fue presentado en Santiago de Chile en noviembre de 2002.

Tamayo Sáez, M. (1997) El análisis de las políticas públicas, en Bañón R. y Carrillo E. (comp.) La nueva administración pública. Alianza Editorial. Madrid.

Tomada, C.2004. Discurso de apertura del Seminario Regional “ La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina” RedEtis-MECYT-MTEYSS de Argentina. Buenos Aires. 23-25 de junio.

Reina, J. L. (2000). El espejismo de la formación ocupacional. Reflexiones sobre su vinculación con el empleo. Madrid: Los Libros de la Catarata .

Roche, R. (2004) De la Exclusión a la inserción: problemáticas y perspectivas. En Kartz, S (Coord). La Exclusión: bordeando sus fronteras. Gedisa. Barcelona.

Ruiz Viñal, Carmen (2004). Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar .Editorial UOC, 2004. Madrid.

Sobol, B (2007) Características de la Estructura Ocupacional en la Región NEA en el período 2003-2006. En Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo N°3. Pag 135-156. SIMEL.

Weller, J.(2003). La problemática inserción laboral de los y las jóvenes. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Macroeconómica del Desarrollo N°28.

Cuadro 1 : Principales características de los Programas para Jóvenes implementados en el Argentina y en la Provincia del Chaco . Período 1993-2008

	Programas “ Proyecto Jóvenes ”	Programa Inclusivo	Programa Jóvenes con Más Oportunidades
Período de aplicación	1993-2001	2004 –2007	2008 (inicio) – 2011 (previsto)
Características centrales del Trabajo	Crisis socio-económica sucesiva. Crecimiento progresivo de la desocupación y precarización del empleo.	Período post-crisis socio-económica. 2001/200. Mejoramiento, progresivo, de la desocupación. Sostenimiento del empleo.	Recuperación Económica. Disminución de las tasas de desempleo. Sostenimiento de la precarización del empleo.
Organismo Financiero	BID (Banco Interamericano de Desarrollo)	BID (Banco Interamericano de Desarrollo)	Tesoro Nacional y Banco Mundial
Organismo Responsable del Programa	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.	Dirección Nacional de Juventud y Desarrollo Social de la Nación.	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
Organismos Responsables de la Ejecución	Ministerio de Trabajo y Formación Humana de la Nación, Gobiernos Provinciales .	Dirección Nacional de Juventud; Organismos de Juventud en cada una de las provincias; Organizaciones Administradas por la Nación; Organizaciones de la Sociedad Civil en los territorios -	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Red de Oficinas de Empleo en los municipios)
Otros actores participantes en la implementación del Programa	ICAP (Instituciones de Capacitación y Formación Profesional). Otras organizaciones de la sociedad civil incluyendo a empresas)	OEs (Organizaciones de la Sociedad Civil con experiencia en el trabajo con jóvenes). OBs (Organizaciones sociales de base). Gobiernos Provinciales. Municipios.	Áreas de Juventud de los Gobiernos Provinciales. Instituciones de Formación Profesional. Instituciones de Formación Continua. Organizaciones Empresariales. Organizaciones Sindicales. Organizaciones representativas de la Sociedad Civil con experiencia en la temática juvenil.
Características de los beneficiarios	Jóvenes , mayores de 16 años de edad, sin empleo (desocupados o subocupados) procedentes de hogares de bajos niveles educativos bajos experiencia laboral	Jóvenes de 18 a 25 años de edad, sin empleo (desocupados o subocupados), en situación de pobreza, escolaridad y/o baja calificación laboral	Jóvenes de 18 a 24 años de edad, sin empleo (desocupados o subocupados) permanente en el país, que no hayan completado el nivel primario y/o secundario (desocupados o inactivos (que no buscan trabajo) y que suscriban un convenio con las oficinas de empleo municipal o los Servicios de Empleo)
Objetivo General del Programa	Acercar a los jóvenes a las oportunidades de empleo, infundirles valores y actitudes positivas, crear posibilidades de conseguir un empleo y conservarlo.	Incrementar la participación de los jóvenes en el mundo del trabajo, donde desarrollen competencias, conocimientos y cualidades personales para su inserción y permanencia en el mundo del trabajo, como al asociativismo, herramientas para generar redes sociales que favorezcan la participación ciudadana activa en la sociedad.	Generar oportunidades de inclusión laboral de las y los jóvenes a través de programas que les permitan identificar el mundo del trabajo, el cual desean desempeñarse, completar la escolaridad obligatoria, realizar formación y/o de prácticas calificadas, iniciar una actividad laboral de trabajo, iniciar una actividad laboral de manera independiente o insertarse en el mundo del trabajo.
	Programas “ Proyecto Jóvenes ”	Programa Inclusivo	Programa Jóvenes con Más Oportunidades
Modalidades de intervención	a) Cursos de Capacitación en oficios, predominantemente práctico, en talleres y/o en empresas calificadas .	a) Cursos de Capacitación en oficios, predominantemente práctico, en talleres y/o en empresas calificadas . b) Proyectos Productivos	a) Orientación e inducción al mundo del trabajo b) Formación para la inserción laboral

Organizan: Red SIMEL Sistema de Información del Mercado Laboral CIMECS Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales IDIHCS Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales UNLP-CONICET. **Lugar:** Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

	b) Pasantías Laborales en E y de Servicios.	b) Talleres de capacitación en tema problemática juvenil y financian comunitarios innovadores. c) Fortalecimiento Institucional Gubernamentales y Sociales que tra	estudios primarios y/c c) Cursos de formación ocupaciones específicas instancia a) d) Certificación de comp e) Asistencia técnica y generación de independientes. f) Prácticas calificantes trabajo en empresas privado. g) Apoyo a la búsqueda Intermediación labora h) Apoyo a la inserción de la contratación de incentivos financieros que los incorporen c relación de dependenc
Incentivos Económicos beneficiarios	Durante el periodo de realiz las pasantías Remoción de barreras	Apoyo económico a quienes emprendimientos Remoción de barreras	Ayudas económicas no remuner los montos (de \$ 150 a \$ 3 acuerdo a las distintas actividades Apoyo económico a quienes emprendimientos Remoción de barreras gener refrigerios, Becas de estudio dificultan la participación de las
Conceptos Teóricos C	1. Teoría del Capital Humano capacitación como eje central empleo juvenil.	1. Teoría del Capital Humano 2. Enfoque del Capital Microemprendimiento : la Sociedad Civil y e alternativas . 3. Enfoque del Desarrollo L	1. Teoría del Capital Hu 2. Enfoque del Capi Microemprendimiento de la Sociedad Civ como alternativas . 3. Intermediación labor contactos) 4. Responsabilidad em decente .
Intervención del sector	Promoción y negociación flexilización laboral/ Desarrollo competencias/ Ofertas de c para la realización pasantías	Ausencia en la intervención.	Oferta de formación en el t Ofertas de puestos de traba Co-financiamiento de amb Estado.