

Programas sociolaborales juveniles y desarrollo local

Análisis de una intervención en el Gran Resistencia, Chaco, desde las opiniones y valoraciones de los actores*

Pablo Andrés Barbetti**

*Los datos presentados en este artículo constituyen avances de una investigación más amplia realizada desde la Universidad Nacional del Nordeste denominada "Inclusión social juvenil: Análisis de las Políticas Públicas de Trabajo, Empleo e Ingreso, desde el enfoque del desarrollo local". Una versión del mismo fue enviada para su presentación al V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo (Uruguay, 2007).

** Lic. en Relaciones Industriales. Maestrando en Desarrollo Social (Facultad de Humanidades -UNNE). Docente - Investigador de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina), con lugar de trabajo en el CES (Centro de Estudios Sociales) de la misma universidad.

■ Resumen

El Desarrollo Local se ha consolidado, en los últimos años, como uno de los enfoques teóricos privilegiados en el diseño y la gestión de las políticas públicas en Argentina. El mismo aparece también como una de las perspectivas orientadoras para la atención, por parte del Estado, de la problemática de la desocupación y precarización laboral juvenil.

En este artículo nos proponemos analizar el caso de un programa destinado a mejorar la situación laboral de los jóvenes, que -desde este enfoque- se implementó recientemente en la Provincia del Chaco (Programa INCLUIR).

De manera más específica, se pretende aportar algunas reflexiones acerca del modo en que se define y concibe la problemática laboral juvenil desde esta oferta programática Estatal (el marco interpretativo teórico-ideológico en que se sustenta el diseño de la propuesta) y contrastarlo con las opiniones y percepciones de diferentes actores sociales locales que intervienen en la misma (la visión de cada sector en torno al problema sobre el que se actúa, las expectativas e intereses que los acercaron a la propuesta y la valoración de los mismos sobre la intervención).

■ Las políticas públicas sociolaborales juveniles y el desarrollo local

Los resultados de investigaciones realizadas en el conglomerado urbano analizado, Gran Resistencia, Provincia del Chaco (Barbetti, 2003), coinciden con la bibliografía que describe la evolución de los mercados laborales, a partir de la década del '90, en América Latina y en Argentina en particular, indicando la configuración de un nuevo tipo de mercado laboral, altamente heterogéneo y segmentado, con elevados índices de desocupación e indicadores crecientes de precariedad.

A pesar de que en los últimos años, como en el resto del país, las estadísticas oficiales muestran que en dicha localidad se produjo un mejoramiento de los indicadores laborales, los fenómenos antes mencionados continúan afectando a un importante segmento de la población y, dentro del mismo, son los jóvenes quienes conforman uno de los grupos etarios con mayor grado de vulnerabilidad¹.

Tal situación no impacta en el colectivo juvenil de igual modo, si no que esta fuertemente influenciada por otras variables vinculadas a desigualdades sociales en relación con el nivel educativo que poseen, los recursos económicos de los hogares de los que provienen, el capital cultural y social adquirido y también según el sexo (Barbetti, 2005).

Intentando dar respuesta a esta problemática en América Latina y también en nuestro país, en el mismo período (década del '90), se implementaron políticas públicas que, a través de programas destinados a jóvenes en situación de pobreza y con bajos niveles educativos, intentaron facilitar los procesos de inserción laboral centrando la intervención en acciones de capacitación.

Evaluaciones posteriores realizadas desde los propios organismos que ejecutaron y financiaron tales programas así como los resultados de investigaciones desarrolladas desde el ámbito académico (Jacinto, 1997; Gallart, 2001; Devia 2003) han puesto en evidencia que, independientemente de los señalamientos de algunos resultados positivos de las experiencias, si se analizan estrictamente los objetivos inicialmente formulados en relación con el mejoramiento de la empleabilidad de los beneficiarios, el impacto real no fue significativo.

Actualmente, a partir de la emergencia y consolidación del Desarrollo Local como un nuevo paradigma en materia de políticas estatales, el abordaje de este problema aparece

reeditado, con la promesa de generar una evolución tanto en los enfoques como en las metodologías adoptadas para su tratamiento.

El corpus de ideas que constituyen la propuesta del Desarrollo Local, sostiene Choconi (2002), congrega un espectro de líneas de pensamiento ideológicamente variada que van desde la concepción del mismo como una mera forma de análisis (bajo la pretensión de ser una visión neutra del desarrollo) hasta otras en las que se enfatizan determinados enfoques, tales como: desarrollo económico, estímulo para la participación, municipalismo, mecanismo de ordenamiento territorial, entre otros.

Más allá de las diferencias en cada perspectiva y a pesar de la variedad de la mutación de las conceptualizaciones existentes, en las mismas es posible identificar algunas regularidades o ejes comunes; Así, Rofman (2004) explica que el Desarrollo Local: a) es entendido como un proceso de transformación social, de carácter autosostenido, orientado a promover un mejoramiento de la calidad de vida de la población; b) supone un anclaje territorial, en tanto es el eje organizador del proceso; c) implica la articulación, concertación y cooperación entre múltiples actores representativos de la sociedad local; d) se apoya en la potenciación de los recursos endógenos f) supone la intervención no sólo en la esfera económica sino también en el plano político, socio-institucional, ambiental y cultural.

En el caso del trabajo y empleo juvenil, desde esta perspectiva se entiende que si bien sus variaciones dependen de la dinámica de la macroeconomía, es posible encarar acciones integrales desde espacios de inserción, planeadas desde los propios territorios por los grupos y organizaciones sociales. Desde este encuadre, sostienen Angélico y Forni (2001), los proyectos se inscriben en una modalidad de intervención que admite la territorialización de los mercados de trabajo y la descentraliza-

ción del tratamiento de la problemática ocupacional. Lo que en definitiva se propone es transparentar las heterogéneas condiciones de encuentro entre la oferta y demanda y detectar yacimientos de ofertas potenciales, promoviendo una estrategia basada en la concertación de actores y en la constitución de redes que hagan posible el aprovechamiento de las capacidades acumuladas de los sujetos y en las organizaciones con el fin de aumentar la capacidad comunitaria y mejorar la empleabilidad.

Indudablemente tales logros estarán condicionados tanto por las formas de planificación y los estilos de gestión de tales procesos (situados en contextos históricos y espaciales específicos) pero también en relación con la manera en que se posicionen en él cada uno de los actores intervinientes. La aceptación real de la filosofía implícita en el modelo antes mencionado no es una tarea sencilla, justamente porque involucra variados puntos de vista e implica la toma de decisiones que, en ningún caso deberían ser impuestas, sino ser definidas por un consenso democrático.

Atendiendo a estas cuestiones y a partir del análisis de un programa para jóvenes que, desde este marco conceptual, se implementa en la Provincia del Chaco, en este trabajo intentamos dar cuenta de algunas reflexiones que surgen de las opiniones y valoraciones de los actores que intervienen en el mismo y de los ajustes que se producen en el momento de la implementación.

■ Sobre el enfoque de análisis y los aspectos metodológicos del estudio

Siguiendo a algunos autores (Aguilar Villanueva, 1993; Tamayo Sáenz, 1997; Majone, 1997) entendemos a las políticas públicas como un proceso con diferentes etapas²: identificación y análisis de un problema, selección de una alternativa para la intervención,

implementación y evaluación de las acciones, a la vez que asumimos que las mismas constituyen construcciones sociales ya que los “problemas” sobre los que se actúan no están “dados” si no que son contruidos y definidos subjetiva e interesadamente por los actores políticos y sociales estratégicos.

En tanto construcciones sociales, los programas derivados de determinadas políticas públicas, constituyen el resultado de un juego de poder donde las decisiones no surgen de un solo actor, sino de interpelaciones, confrontaciones y consensos entre distintos actores o grupos que intervienen, en diferentes instancias del proceso. Desde esta perspectiva es posible dar cuenta de algunos factores por los cuales el proceso de implementación de los programas no responde siempre, ni de modo lineal, a las expectativas planteadas en la etapa de formulación.

El enfoque elegido para este análisis se sostiene en una concepción teórica que recupera la perspectiva de los actores en la construcción de las prácticas sociales. Orientados en conceptos provenientes de la teoría crítica, en especial algunos aportes categoriales de Giddens (1995) y Bourdieu (1990) entendemos que el curso de toda intervención en el campo social y las prácticas de los actores individuales y colectivos que en el mismo se concretizan, estarán mediadas no sólo por sus capacidades si no también por los recursos que los mismos dispongan así como los intereses que los movilicen.

Respecto al diseño metodológico, utilizamos una estrategia predominantemente cualitativa. Se realizó, en primer término, un análisis de los documentos de base del programa (manual de procedimiento y materiales de difusión) y luego se construyó información primaria a partir de entrevistas semi-estructuradas. Las mismas fueron realizadas a los referentes técnicos y políticos a nivel provin-

cial que forman parte de la propuesta, a partir de una muestra intencional, que incluyó tanto a representantes tanto del sector Gubernamental como del No Gubernamental³ y también a jóvenes del Gran Resistencia⁴ que participaron como beneficiarios (seleccionados mediante un muestreo aleatorio realizado a partir de los listados de los alumnos inscriptos en los cursos ofrecidos por tales organizaciones)⁵.

■ La "letra" del Programa

Breve descripción de la propuesta

Incluir, es la denominación del programa perteneciente al Proyecto Nacional de Inclusión Juvenil⁶ que, a partir del año 2004 y a través de un financiamiento del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), aparece como la estrategia propuesta por la actual gestión de gobierno para la atención del colectivo juvenil, en este caso, específicamente, para los jóvenes de 18 a 25 años en situación de vulnerabilidad y exclusión social.

Tal como aparece en sus materiales de difusión, lo que busca a través del programa es *"incrementar la participación de los jóvenes en procesos donde desarrollen competencias a partir de sus conocimientos y cualidades personales, apuntando tanto a su inserción y permanencia en el mercado laboral como al asociativismo, herramienta necesaria para generar redes sociales que contribuyan a una participación ciudadana activa en la comunidad"*.

Entre sus objetivos específicos, en los documentos oficiales se señalan: 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, se prevé tres líneas básicas de intervención denominadas: 1) Desarrollo de Capacidades Productivas, 2) Participación Socio-Comunitaria y 3) Fortalecimiento Institucional; en cada una de ellas se financian acciones específicas de capacitación así como apoyo financiero para la concreción de proyectos puntuales.

En la Provincia del Chaco finalizada la instancia de presentación de proyectos y la evaluación de los mismos, el equipo técnico nacional aprobó para su ejecución dos Planes de Actividades de un millón de pesos cada uno, para ser desarrollados en diferentes municipios y localidades. Uno de los planes incluyó a Resistencia, municipio donde se aprobaron un total de 77 Proyectos en la línea desarrollo de capacidades productivas (10 en formulación de proyectos productivos y 67 en capacitaciones en oficio). El programa en esta localidad se encuentra actualmente en la etapa final. Todos los cursos implementados finalizaron, se evaluaron y financiaron algunos proyectos productivos y los equipos técnicos vinculados al programa se encuentran en la etapa de cierre de los procesos administrativos.

En relación con las variables organizativas y de gestión, se propuso como modelo de intervención un complejo esquema de articulación de varios actores con funciones diferenciadas. Así, 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, debían rea-

lizar 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 una responsabilidad asignada a dos Organizaciones de la Sociedad Civil⁷ con base en el territorio; y quienes tenían a su cargo la elaboración y ejecución de los diferentes proyectos que conforman dichos planes fueron también Organizaciones de la Sociedad Civil locales, en especial, aquellas que contaban con alguna experiencia en capacitación y/o trabajo con los jóvenes⁸.

Notas sobre el soporte teórico - conceptual en el que se sustenta el diseño

En un primer análisis del diseño del programa identificamos que el abordaje de las problemáticas juveniles muestra algunas diferencias –y avances- respecto al tratamiento del tema en materia de políticas públicas en nuestro país, en tanto que presenta 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. Por otra parte, al menos desde un sentido propositivo, se evidencia una mayor preocupación por otorgar institucionalidad al tema “Juventud”, en tanto se pretende incrementar la capacidad de los organismos gubernamentales en el nivel provincial y de las organizaciones técnicas de la sociedad civil que trabajan con este sector. Ahora bien, lo que no aparece tan claramente reflejado en el mismo, son las modificaciones en relación con el abordaje específico del problema del empleo juvenil.

Al igual que en las experiencias de políticas públicas de la década del 90 el diagnóstico de las restricciones de los jóvenes en el acceso al mercado laboral siguen estando definidas, principalmente, como una carencia formativa. Este argumento que une causalmente el desempleo con la falta de formación, que ha sido

sumamente cuestionado y continúa siendo objeto de un profundo debate, se vincula con el renovado auge de las teorías económicas que tratan de afirmar la existencia de una relación lineal entre educación y empleo. Concretamente desde la *Teoría del Capital Humano*⁹ 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. El que más capital de este tipo acumula antes de ir al mercado de trabajo o ya estando en él, más opciones tiene para obtener un empleo adecuado a sus intereses o expectativas y para desarrollar una carrera profesional. El análisis de la relación entre educación y empleo que se realiza 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.

De manera complementaria, desde el enfoque del Capital Social, surge en esta propuesta otra alternativa de solución del problema. Así, a la oferta de formación para la obtención de un empleo asalariado, se incorpora otra línea destinada a la promoción de estrategias de autoempleo y de microemprendimientos sustentables, orientados a las demandas locales y con un carácter asociativo. Tales acciones, constituyen una línea emergente dentro de las políticas activas en el mercado de trabajo juvenil generadas actualmente desde los ámbitos gubernamentales, en asociación directa con las premisas del Desarrollo Local. Así, como lo señalan Dávila y Honores (2003) el *enfoque del emprendimiento* y del sujeto emprendedor, mirada comprensiva construida principalmente desde la teoría económica y ligada al mundo de los negocios, aparece extrapolada también a la esfera de lo social y se cristaliza en apuestas concretas de inser-

ción laboral asociándolas, como en el caso analizado, con la *perspectiva del Capital Social*.

■ Los datos empíricos: la visión de los actores locales participantes

En los siguientes apartados -y en función de los objetivos planteados inicialmente- presentamos algunas consideraciones emergentes de las entrevistas realizadas a los actores locales que constituyen elementos iniciales para comprender los ajustes que se producen en la instancia de implementación del programa y reflexionar sobre el grado de pertinencia y satisfacción que genera entre los sectores participantes. El análisis se centra en la visión de los actores de las siguientes dimensiones: la percepción (y definición) del problema sobre el que se actúa, la valoración que los mismos realizan del programa y las expectativas e intereses que promovieron su acercamiento a la propuesta.

Acerca del problema y las alternativas de solución

La mirada de los referentes técnicos y políticos de los Organismos de Gobierno y de la Sociedad Civil

En relación con las reflexiones sobre la problemática en la que se interviene, en este grupo de entrevistados, las primeras apreciaciones se limitaban a situar el origen del problema en las carencias individuales de los jóvenes ante las nuevas exigencias del mercado de trabajo, su falta de competencias (conocimientos, habilidades y/o actitudes) tanto por su inexperiencia como por falta de formación: la “letra” del programa, aparecía incorporada y reproducida en sus discursos.

Sin embargo, en un segundo momento, en la búsqueda de un mayor grado de profundidad

en el análisis a nivel regional, se incorporaron otras variables que dan cuenta de las múltiples causas intervinientes en el problema y de la complejidad que reviste su abordaje. De este modo, en los relatos surgían reflexiones sobre dificultades asociadas a déficit estructurales que podrían ser agrupadas en tres grandes campos: a) en el mercado de trabajo, b) en el sistema educativo, y c) en el sistema de seguridad y protección social.

Resultó interesante advertir como, en este ejercicio de identificación de causas, se produce una modificación sustantiva en la problematización del asunto y un corrimiento del foco de análisis: de tomar como unidad de análisis a las personas (jóvenes), entendiendo que las propiedades sociales son el resultado de los recursos y esfuerzos individuales, pasan a revalorizar la estructura de relaciones en la que los mismos obtienen sus determinaciones sociológicas (familia, escuela , mercado laboral).

La parcialidad del enfoque que sustenta el diseño es algo que aparece percibido por muchos de los actores y que se traduce, luego, en la evaluación que los mismos realizan de la propuesta como política pública.

Así, a pesar de que se destacan algunos aspectos positivos de la intervención, señalan también sus límites. Las valoraciones positivas se vinculan, fundamentalmente, con dos características del programa:

- La búsqueda de estrategias de inclusión a partir de acciones de tipo social y cultural de los jóvenes (no sólo en la esfera productiva). Este señalamiento aparece como un elemento de distinción de programas antes implementados que, a la vez, posibilita un mayor grado de acercamiento de los jóvenes a la propuesta y, en consecuencia, una mejor identificación de aquellas necesidades sentidas por los beneficiarios.

- La incorporación en el proceso de gestión de organizaciones sociales de la sociedad civil, ya que son quienes están más próximas a la realidad problemática de este colectivo¹⁰; Se valora su inclusión porque permite la intervención en aquellos lugares o sectores donde el Estado “no llega” (por falta de recursos, por lentitud, por barreras burocráticas, entre otras) y porque deviene en un modo de ejercicio democrático de gestión que estimula la concertación entre diferentes instituciones y grupos.

Los aspectos críticos, en cambio, se vinculan con las debilidades de la propuesta para constituirse como una alternativa eficaz para la atención específica del problema del trabajo-empleo juvenil. Las mismas aparecen señaladas en las siguientes categorías de observaciones:

- La imposibilidad de un tratamiento adecuado del tema sin una política integral, que incluya un trabajo coordinado entre diferentes áreas de gobierno y una articulación efectiva entre instituciones y la oferta de otros programas existentes¹¹.
- La necesidad de que la acción no se reduzca a acciones formativas acotadas en cuanto a su duración y discontinuas en cuanto a su frecuencia, que incluyan otras temáticas de interés para los jóvenes (que no sólo contenidos específicos sobre determinados oficios) y que contemplen, además, la posibilidad de que se realice un seguimiento y acompañamiento de las trayectorias socio-laborales para colaborar de manera efectiva en la construcción de un proyecto personal (no sólo laboral si no también de vida)¹².
- La necesidad de que, además de las acciones formativas, se instrumenten estrategias que promuevan el incremento de la oferta de puestos de trabajo para los jóve-

nes y garanticen su inserción para realizar prácticas de aprendizaje.

El hecho de que no esté contemplado el acceso a un trabajo posterior constituye uno de las debilidades señaladas en muchas de las emisiones de los entrevistados, especialmente de los referentes de las organizaciones sociales y de los capacitadores. A su vez, dentro de este grupo, son más profundos los cuestionamientos realizados por aquellos que pertenecen a organizaciones con más antigüedad y experiencia en el trabajo con jóvenes, quienes desde una mirada más crítica ponen en evidencia lo que esperan por parte del Estado en una intervención de este tipo:

“...el empleo juvenil no es un curso, se tienen que sacar de la cabeza eso, eso se viene repitiendo hace años, vos no podés agarrar a los jóvenes, tomar un año más de su vida, bajar línea sobre el trabajo y después no le das nada! no podés hacer eso porque si no es como que los terminás jodiendo, le decís tenés que hacer esto, no hagas lo otro ...y entonces te dicen – como me dijeron a mí : che, qué me venís a decir?... yo quiero laburar ...y la verdad que tienen razón, porque es así, esto tendría que ser trabajado desde el programa también” (Capacitador de una OE).

Desde los actores gubernamentales, por su parte, también parece advertirse este déficit, no sólo por los cuestionamientos de las organizaciones si no también porque identifican que constituye uno de los motivos centrales que movilizaron a los jóvenes para inscribirse. En tal sentido se argumenta que, al menos parcialmente, el programa intenta generar trabajo a partir de una de sus líneas de intervención mediante la que se promueve el autoempleo juvenil y se financian algunas experiencias:

“...de las capacitaciones en oficio salen chicos con un kit básico de herramientas para

trabajar, como para que pueda trabajar en su casa mientras. Una pregunta muy frecuente de los jóvenes es: "Ah...yo salgo de la capacitación y ya me consiguen un trabajo?". El programa no te consigue un trabajo! digamos te capacita para que vos te puedas conseguir en un oficio determinado....hay una instancia que prevé la capacitación en formulación de proyectos para armar un proyecto entre 3 chicos y poder emprender algo ..." (Actor de un Organismo Gubernamental).

En relación a este planteo, desde las organizaciones sociales, aparecen diferentes opiniones. Así, en especial los entrevistados pertenecientes a organizaciones con menos antigüedad y experiencia en el trabajo específico con jóvenes, consideran que los espacios formativos sumado a los vínculos institucionales y el financiamiento inicial posibilitan pensar en algunas estrategias productivas que ayudan a los jóvenes a posicionarse mejor y generar ingresos.

Otros, en cambio, de acuerdo a la revisión de experiencias anteriores, observan que en el caso de los jóvenes de la región, la viabilidad y sostenibilidad de los microemprendimientos como espacios generadores de ingresos significativos y de trayectos laborales de calidad es limitada. Por un lado, por la falta de un diagnóstico adecuado para la formulación de ideas de proyectos innovadores, articuladas con las necesidades del mercado, que aseguren cierto grado de éxito; Por otro, debido a la insuficiencia de fuentes de financiamiento (tanto desde el sector público como privado) y, finalmente, por la carencia de instituciones de apoyo técnico que aseguren un seguimiento efectivo del proceso.

Consideran, además, que tales espacios de socialización son incompletos ya que la mayoría de las habilidades necesarias para generar y mantener, con cierta autonomía tales emprendimientos sólo pueden ser apprehendi-

dos transitando tales experiencias (planificar, administrar dinero, establecer pautas de organización), en tanto que las redes familiares, comunitarias e institucionales que podrían otorgar contención, protección y orientación están seriamente debilitadas o son inexistentes.

La visión de los jóvenes acerca de la problemática laboral

Si bien se trata de un programa destinado para jóvenes en situación de exclusión social, un dato significativo es que el perfil de los entrevistados es heterogéneo. La muestra incluye desde jóvenes con primaria incompleta hasta otros que se encuentran cursando estudios de nivel terciario y/o universitario, algunos laboralmente inactivos y otros con diferentes tipos de experiencias de trabajo. Aunque, en su mayoría, pertenecen a familias de sectores socio-económicos medios y bajos, no en todos los casos corresponden a la franja marginal más "dura" a la que, en principio, estaría destinado el programa.

Ahora bien, un aspecto común, en todos los relatos es el reconocimiento de que, actualmente, las ocupaciones ofrecidas para los jóvenes se dan en situaciones de precariedad laboral. Se señalan, en este sentido, como principales indicadores: la inestabilidad que ofrecen los tipos de contrato, la excesiva cantidad de horas de trabajo, los bajos montos de las remuneraciones. Un aspecto recurrente en las emisiones es la imagen del trabajo como un espacio que no ofrece seguridad ni adecuadas condiciones respecto a los tipos de tareas asignadas (sobrecarga de trabajo y polivalencia funcional).

No son homogéneas, en cambio, las reflexiones que surgen en torno a la problemática del empleo – desempleo juvenil: hay diferentes posturas sobre las posibilidades que ofrece el mercado de trabajo y respecto al origen de las

limitaciones existentes para el acceso al mismo. Agrupamos las respuestas de los jóvenes en dos grandes categorías que dan cuenta de miradas comprensivas diferentes sobre el problema.

a) Los problemas de empleo desde una mirada relacional

Para un grupo de entrevistados las principales dificultades para ingresar al mundo del trabajo se asocian a ciertos requisitos planteados por los empleadores, que son establecidas como demandas del mercado de trabajo y que ellos no siempre pueden cumplir. La falta de experiencia, la posesión de ciertas credenciales (secundario completo y conocimientos de PC), “buena presencia” e “imagen” son los principales aspectos que, para estos jóvenes, operan como barreras al momento del ingreso.

Si bien se trata de jóvenes pertenecientes a diferentes sectores socio-culturales que tuvieron diferentes itinerarios laborales y educativos, nos interesa señalar que en este grupo aparece un abordaje del problema desde un enfoque relacional, es decir, plantean una mirada comprensiva en la que incluyen la existencia de factores externos que contribuyen a la generación y persistencia del problema (no se trataría de algo que ellos de manera individual puedan revertir).

Por otro lado, aunque efectivamente incluyen la falta de capacitación como un problema, también dejan en evidencia que este es sólo uno de ellos. Identifican la existencia de una serie de límites establecidos por “otros” y, consecuentemente, entre las posibles alternativas que sugieren para mejorar esta situación incluyen propuestas en las que apelan y demandan el apoyo y la intervención de sectores específicos como el Estado y las empresas.

Así, entienden que **los organismos de gobierno** podrían contribuir a la resolución del pro-

blema mediante acciones puntuales tales como: la generación activa de puestos de trabajo específicos para ellos en el sector público, un mayor grado de la exigencia y el control (desde su poder de policía) al sector privado (empresas) para que las contrataciones se efectivicen, el acompañamiento a los jóvenes en el momento de la búsqueda, ya que muchos jóvenes que no tienen información y/o dinero para transitar por un proceso de búsqueda laboral (movilidad, transporte, recursos para la presentación a una entrevista) y un mayor grado de apoyo en el financiamiento de sus emprendimientos (a través de la apertura nuevas fuentes o flexibilización de las existentes).

De las **empresas**, por su parte, esperan un cambio en su rol, indicando algunas pautas que podrían traducirse en políticas empresariales con un sentido de “inclusión”. En primer término incrementando la oferta de puestos de trabajo para el colectivo juvenil, pero además, a través de un mayor grado de inversión en acciones de capacitación. La lógica argumentativa que aparece en varios de los relatos es que son las empresas quienes deberían ayudar a los que recién ingresan al mercado de trabajo y detentan falta de experiencia y/o de conocimientos. Se espera, que en algún punto, sea este sector quien desde un ejercicio solidario trate de equilibrar y compensar aquellas carencias que son atribuidas a los jóvenes (algo similar ocurre respecto a ciertos criterios restrictivos, de corte discriminatorio, que perciben en el momento de la búsqueda y ante los cuales manifiestan estar desprotegidos).

La mirada individual sobre la problemática

Otro grupo de beneficiarios, en cambio, considera que, independientemente de la calidad de las ocupaciones existentes, el mercado de trabajo actualmente ofrece algunas opciones pero que son los jóvenes quienes no buscan por diferentes motivos: porque creen que tales ofertas no existen, porque “no saben

buscar”, porque “no les interesa” o bien porque no están dispuestos a aceptar las condiciones ofrecidas.

Un dato importante es que estos entrevistados provienen de sectores sociales medios/bajo pero no de la franja más marginal y vulnerable (han transitado el sistema educativo formal de nivel medio e incluso, varios de ellos, el nivel superior, en algún momento se integraron al mercado de trabajo y provienen de hogares empobrecidos pero en los que existe un ingreso familiar que permite cierto grado de sostenibilidad económica).

Resulta significativo como, en los relatos, aparece naturalizada la idea de que la condición misma juvenil, más aún en un contexto de crisis, supone una situación desventajosa inicial por la que necesariamente ellos deben transitar sin más cuestionamientos: “agarrar lo que venga”, “empezar desde abajo”, “aguantar algunas cosas”.

Por otra parte, si bien ellos también forman parte de este colectivo en situación de vulnerabilidad, en algunas emisiones tratar de establecer una suerte de distinción entre ellos y los otros beneficiarios de programas sociales. “Aquellos” que no poseen una actitud proactiva si no que, por el contrario, prefieren ser sostenidos económicamente por los padres o se conforman con vivir a partir de los subsidios estatales.

“hay algunos que por vagancia otros que no quieren trabajar, a algunos porque en serio se les dificulta con el estudio” (Mujer 19 años).

“hay trabajo, lo que pasa que muchos no quieren trabajar, que se yo, muchos quieren depender del padre, pero no es así tampoco. O muchos dependen, de lo que salió ahora, el año pasado, del tema del Jefe de hogar, algunos dependen de eso y no trabajan, no les interesa y se conforman con cobrar esa

plata todos los meses y listo, yo la verdad no quiero, me metí en el curso para poder conseguir algo y trabajar.” (Varón 22 años).

El desinterés, “la vagancia”, la conformidad aparecen como atributos asociados a la categoría de beneficiarios de planes sociales, que, a su vez, devienen en valores que son cuestionados. Asociadas a estas ideas, en las reflexiones sobre posibles alternativas de mejoramiento del problema no hay una interpelación al Estado o a las empresas -como ocurría en el grupo antes descripto-, sino que encuentran que la posibilidad de alguna transformación debe pensarse, fundamentalmente, en un cambio de actitud por parte de los jóvenes (que a su vez deben ser promovidos en la esfera familiar).

Aparece, de este modo, una mirada individual del problema, ya no se ven (ni ven a los otros jóvenes) como los afectados directos del problema sino como parte de la solución del mismo. Así, asumen que cada uno, en tanto desee trabajar, tiene opciones: el poder de crear y surgir por sus propios medios mediante algún emprendimiento o bien mejorando las estrategias de búsqueda de un trabajo en relación de dependencia y, fundamentalmente, aceptando las condiciones (precarias), que estas ofrecen.

■ Sobre las expectativas e intereses por los que se acercaron a la propuesta

Otro interrogante central del trabajo fue identificar algunas expectativas e intereses que acercaron cada uno de los actores locales a la propuesta. En este sentido, las respuestas obtenidas también son útiles para elaborar algunas hipótesis sobre una pregunta que surgió en el trabajo empírico: ¿por qué, a pesar de que en muchos casos existe una interpretación diferente del problema y una

visión crítica sobre la propuesta deciden prestar su adhesión a la propuesta?

En el caso de las Organizaciones, si bien un elemento común en las respuestas de todos los entrevistados es que el acercamiento al programa se produjo por el interés en la temática juvenil, aparecen diferencias en función del sector al que pertenecen (Estatales o No Estatales), la posición que ocupan en el mismo (cargos técnico o político)¹³, la cultura y la historia institucional de manera particular. Asimismo, en los comentarios de los informantes no sólo aparecen referencias sobre sus intereses y/o expectativas si no también una interpretación de lo que perciben como intereses de los otros actores que intervienen. Lo mismo ocurre con las respuestas de los jóvenes: si bien para el programa conforman una categoría conceptual común (beneficiarios), en las entrevistas surgen diferencias en relación con las características socio-culturales de la familia de origen y sus itinerarios educativos y laborales.

El organismo de Gobierno Provincial

Entre los aspectos que inicialmente movilizaron al organismo a integrarse al programa, el entrevistado señala: el hecho de que estaba destinado al grupo etario y social que ellos atienden y que aparecía como una propuesta superadora a otros proyectos antes implementados, el importante monto de financiamiento que estaba previsto recibir a nivel provincial; la posibilidad de integrar la mesa de coordinación a nivel local y de establecer vínculos estratégicos tanto con los referentes del Programa a Nivel Nacional como con las Organizaciones Ejecutoras de la Sociedad Civil.

Independientemente de que se trate de una propuesta diseñada desde el nivel central (que además, en este caso corresponde a otro partido político) y que la administración de los fondos no lo realice el organismo provin-

cial, aparece la visión de que el programa debe ser aprovechado tanto política como institucionalmente.

El área responsable de gestionar las políticas juveniles es también relativamente joven¹⁴ y, al igual que muchas otras que trabajan en el área social, desde su creación no escapó a la lógica de funcionamiento por “proyectos”, que como describe Martínez Nogueira (2004), debido a su carácter temporal, discontinuo y su integración parcial con el resto de la administración pública impide una construcción sostenida de capacidades económicas (recursos presupuestarios) y organizacionales (estructura de roles y funciones, procedimientos administrativos y recursos humanos). Por otro lado, como ocurre en el caso analizado, los procesos de descentralización motorizados desde la década del 90, establecieron una dinámica propia de relaciones interjurisdicciones y generaron un juego de intereses donde, los Gobiernos Provinciales en la práctica pueden fortalecer también su capacidad política (movilizar recursos, llevar adelante algunas acciones, establecer alianzas) y de este modo generar cierta visibilidad e impacto político en la comunidad. Este aspecto también es claramente percibido por los referentes desde las organizaciones sociales, quienes realizan diferentes evaluaciones sobre la actuación de este organismo.

Así, en algunos casos (en general las organizaciones más jóvenes), hay una valoración favorable de la intervención del Estado. Si bien reconocen que las acciones del organismo se vinculan, en parte, con intereses de promoción partidaria, no hay un cuestionamiento de tales prácticas, en tanto contribuyan a potenciar los objetivos del programa. Otros referentes sociales, en cambio, critican fuertemente la actuación de este organismo, poniendo en evidencia diferencias radicales entre los intereses de cada uno de los sectores: mientras que el Estado Provincial se suma sólo para obtener

réditos políticos, en el campo de las OSC¹⁵ se busca específicamente realizar un trabajo serio destinado a los jóvenes.

Las Organizaciones Administradoras (OAs)

Las OAs tienen la función de coordinar técnicamente los proyectos aprobados en los planes de actividades y de administrar los fondos destinados a la ejecución de las acciones. En la Provincia del Chaco, cumplieron tales funciones dos organizaciones (con personería jurídica) que fueron seleccionadas por el equipo técnico nacional, a partir de una terna de postulantes presentada por la Provincia.

Ambas organizaciones poseen una estructura con recursos humanos con un adecuado perfil técnico y administrativo, además de acreditar antigüedad y experiencia en la intervención en otros programas sociales en general y con jóvenes en particular.

El reconocimiento de tales capacidades fue uno de los principales factores que estimuló a las mismas a participar en el programa. Por otra parte la responsabilidad por la gestión del dinero así como la complejidad técnico – administrativa de la propuesta constituyó un desafío para la intervención en tanto que aparecía con un esquema novedoso de articulación entre Estado y Sociedad Civil propendiendo a la asignación de una mayor búsqueda de transparencia.

Al igual que para los referentes gubernamentales, el programa también resultaba atractivo porque significaba la posibilidad de profundizar una línea de trabajo con la población juvenil. Pero, justamente, por su experiencia y especificidad en este tipo de intervenciones, su inclusión significó también un espacio de negociación y de concertación de acuerdos básicos ya que ambas organizaciones manifestaban tener una clara postura teórica e ideológica sobre el tema.

Lo que resaltan en varios momentos de las entrevistas es su posicionamiento como organizaciones de la sociedad civil, su pertenencia a esta esfera pero desde un rol más técnico, con rasgos de organizaciones democráticas y no cooptadas por las prácticas clientelares, aspecto que en algún punto y según sus palabras los diferencia de las organizaciones ejecutoras (OEs).

Independientemente de la afiliación partidaria de los referentes de ambas organizaciones, el programa es visualizado como un espacio de poder desde donde participar, efectuar una militancia social, contribuir al fortalecimiento de las organizaciones de base e interpelar, desde un rol, ciudadano a las acciones gubernamentales. Así, además de la administración y el monitoreo del programa a nivel local, plantean que su función también es identificar (y señalar) aquellas contradicciones en el modelo de gestión propuesto y las dificultades que aparecen en el desempeño de los funcionarios en la jurisdicción.

Las Organizaciones Ejecutoras (OEs)

Las OEs dentro del esquema del programa son las responsables de la ejecución de los diferentes proyectos que forman parte del plan de actividades y, por lo tanto, quienes tienen un contacto directo con los beneficiarios de los cursos. En la Provincia del Chaco, como lo señalaron todos los actores consultados, el rasgo más significativo de las organizaciones seleccionadas es su alto grado de heterogeneidad y fragmentación¹⁶.

Dentro del universo de las organizaciones ejecutoras que finalmente accedieron al menos a un proyecto es sumamente variable el grado de formalización institucional y de desarrollo que las mismas presentan -en cuanto a su estructura organizacional y disponibilidad de recursos humanos, técnicos y financieros-.

Consecuentemente, en relación con la antigüedad institucional y antecedentes, es posible identificar, también, distintos tipos de organizaciones: algunas que acreditan antigüedad en la intervención en otros programas sociales y cierto grado de especificidad en el trabajo con jóvenes, otras con experiencia en el campo social pero no en trabajo con jóvenes y otras sin antigüedad ni experiencia en el área que, en muchos casos, fueron creadas para poder integrarse a la propuesta.

En este contexto, la posibilidad de identificar expectativas e intereses se torna un objetivo complejo. Sin embargo, en todos los casos señalan, en primer término, que el acercamiento se vinculó con la necesidad dar respuesta a una demanda social emergente en la comunidad y con la oportunidad de aprovechar el programa ante la reducida oferta oficial específica para este colectivo.

En especial, para las organizaciones que ya habían trabajado con programas con o para jóvenes, la propuesta resultaba interesante como un espacio para capitalizar experiencias previas y además para complementar y/o continuar algunas actividades con los beneficiarios de otros proyectos y fortalecer la línea de intervención institucional.

La posibilidad de funcionar institucionalmente mediante la gestión de financiamiento a partir de la presentación de proyectos ante organismos nacionales e internacionales, aparece también como una práctica entre las organizaciones que recién se inician:

“Mi señora en ese momento estaba como profesora en la escuela privada y estaba desarrollando la materia de algo de proyectos entonces con un grupo de chicos de la escuela privada se fue a desarrollo social a preguntar si no había otros proyectos y a partir de ahí ella se comenzó a interiorizar de todos los proyectos, nos enteramos que esta-

ban estos fondos y le sugirieron de porque no hacia una ONG si ella tenia esas ganas de apoyar a los chicos, si bien ella estaba trabajando en una escuela privada pero podía trabajar con chicos excluidos también y a partir de ahí en 2 o 3 meses organizamos la ONG presentamos el proyecto y comenzamos a trabajar pero fue así surgió la idea ...” (Capacitador de una OE).

En este sentido, desde el punto de vista de las Organizaciones Administradoras y desde los referentes gubernamentales hay una mirada crítica al respecto, quienes sostienen que algunas organizaciones (en especial las mas “nuevas”) tenían expectativas de recibir y gestionar en forma autónoma el dinero presupuestado en los proyectos de los cursos (para muchas OEs, la posibilidad de que los cursos constituyeran un espacio de inserción laboral y de generación de ingresos para los capacitadores y/o técnicos vinculados a dichas instituciones fue uno de los móviles importantes que estimuló la elaboración de propuestas, señalan estos actores, al igual que el uso de los fondos para equipamiento o instalaciones de la institución). La operatoria establecida y la administración del dinero por parte de las OA consideran que fue un aspecto que desalentó la participación de muchas organizaciones.

En los relatos de los referentes de las OEs, sin embargo, aparecen también otras dimensiones –además de la económica– que promovieron su acercamiento a la propuesta. Entre ellas la posibilidad de recibir fortalecimiento institucional por parte del programa (capacitación y apoyo técnico en el trabajo de intervención con los jóvenes) y, en los casos de las organizaciones con mayor antigüedad ciertas expectativas de poder participar en la toma de decisiones en algunas instancias del programa, de ser escuchados ante demandas específicas y reconocidos por su intervención en la comunidad y en tareas puntuales del programa:

“yo lo que creo es que se habla mucho de organizaciones civiles, sociales, pero en realidad no se conoce el potencial que tienen las mismas, el tipo que trabaja en una asociación a lo mejor te reconoce todo, porque trabaja terreno, conoce quien es quien, hay gente de las OEs que merecen un poco más de reconocimiento, llamarlos y pedirles su opinión porque son los tipos que están laburando entendés?” (Referente de una OE).

Los intereses de los jóvenes beneficiarios

Al momento de interrogar a los jóvenes sobre los motivos por los que decidieron realizar la inscripción a los diferentes cursos, un dato que nos resultó llamativo fue la escasa información que los mismos tenían -incluso una vez finalizado los cursos- sobre el alcance del programa. En su mayoría mencionaban haberse enterado de la oferta a través de los medios masivos de comunicación, por medio de afiches en las instituciones educativas o comunitarias o bien que fueron directamente convocados por los referentes barriales (que en algunos casos fueron los mismos docentes).

Aunque en muy pocos casos conocían el origen del financiamiento, qué sectores participaban, las diferentes líneas de intervención, entre otros, la idea de que “venía del gobierno” y que se trataba de **“un curso con salida laboral”**, aparecía en la totalidad de los testimonios. Como lo señalan los informantes claves y dan cuenta los relatos de los jóvenes, esto no fue casual sino que en la instancia de difusión se valorizó este tipo de información como una estrategia de reclutamiento y/o captación de inscriptos.

Consecuentemente, gran parte de los jóvenes manifestó que el estímulo central en el momento de la inscripción fue la posibilidad de que la propuesta constituya un medio para **acceder o mejorar su situación laboral**, como una oportunidad a corto o mediano plazo.

Así, para la mayoría, el interés principal fue recibir una formación teórico-práctica en un oficio específico que los posicionara mejor en el momento de la búsqueda. La condición de gratuidad de los cursos, la posibilidad de obtener una certificación posterior para incorporar a sus antecedentes y el hecho de que podían recibir materiales, herramientas de trabajo y/o financiamiento para iniciar algún tipo de emprendimiento de manera autónoma fueron mencionados también como aspectos centrales en el momento de la elección.

En algunos pocos casos, en cambio, los beneficiarios mencionaron que lo que esperaban era recibir algún tipo de aprendizaje - en temas generales o en cualquier tema (“hacer algo”)- a modo de una inversión a largo plazo, de incorporación de un capital para ser aprovechado a futuro. A diferencia del grupo anterior, se trata jóvenes de menor edad, que recién finalizaron el nivel medio y estaban sin otra actividad en ese momento y pertenecían a familias de sectores socio-económicos medios.

Finalmente, a diferencia de los casos anteriores, en un grupo de entrevistados (en particular casos de mujeres jóvenes de sectores más pobres que fueron convocadas por los referentes de las organizaciones sociales barriales), la decisión de incorporarse a los cursos no aparece asociada, exclusivamente, a la necesidad de recibir una formación laboral, sino también de poder participar en un espacio comunitario que les brinde contención, protección y asistencia (tanto a ellas como a sus hijos). Aunque también hacían referencia a la posibilidad de realizar aprendizajes, estos tampoco aparecen vinculados con el mundo del trabajo sino, en todo caso, con la esfera personal y/o familiar.

La vasta gama de expectativas e intereses (vinculadas, lógicamente, a la heterogeneidad de perfiles de los participantes), se traduce luego en las valoraciones y percepciones

sobre la oferta una vez iniciada la misma. En tal sentido, dentro de los esquemas valorativos y perceptivos de los beneficiarios y en función de las diferentes dimensiones de análisis, pudimos identificar dos ejes centrales significativos:

- a) Son sumamente positivas las opiniones sobre el programa en relación con las experiencias y vivencias en el mismo como espacio educativo y de encuentro socio-comunitario (como ámbito de socialización); Los beneficiarios valoraron especialmente el desempeño de los docentes, resaltando en particular aspectos actitudinales del perfil de los formadores (“el trato recibido”, “la preocupación y atención que mostraban”, “el estímulo a pensar en positivo”), los vínculos amistosos y de cordialidad generados con sus compañeros y aprendizajes que, entienden, contribuyen a su desarrollo personal.
- b) Los señalamientos críticos, en cambio, se vinculan con aspectos metodológicos de algunos cursos de formación laboral en oficios (haciendo referencia, concretamente, a su acotada duración y a la insuficiencia de instancias prácticas) y con el impacto que los mismos tuvieron en su situación laboral. En relación con sus expectativas iniciales, si bien manifiestan un claro reconocimiento de haber desarrollado nuevas capacidades y destrezas en temáticas específicas, algunos jóvenes advierten que la participación en el curso no generó cambios sustantivos en el plano laboral.

■ Algunos puntos de tensión en la implementación del programa

Finalmente, puntualizamos algunos aspectos identificados que operan como obstáculos para el logro de los objetivos propuestos y que constituyen puntos de tensión

entre el modelo teórico y metodológico en el que se sustenta el diseño del programa y las prácticas efectivamente realizadas al momento de la implementación. Al igual que las dimensiones antes analizadas, se trata de categorías construidas a partir de la mirada de los actores locales. Por razones de extensión de esta comunicación aquí sólo realizamos una exposición de las mismas - sin discriminar en forma detenida la información específica:-

- *La inexistencia de un marco de referencia compartido en torno al concepto de “juventud”.*

El concepto de “juventud”, en tanto construcción social, adquiere diferentes interpretaciones y concepciones entre los organismos e instituciones que trabajan con este sector social a nivel local. De este modo, como lo explicita uno de los entrevistados, si bien desde el programa se reconoce la existencia de una pluralidad de “juventudes” y se considera a los jóvenes como poseedores no sólo de obligaciones sino también de derechos ciudadanos, esta visión no siempre es compartida por otros organismos a nivel provincial y municipal vinculados a esta problemática. La imposibilidad de compartir un marco de referencia común aparece asociado al bajo grado de institucionalización que tiene el tema en dichos organismos.

Por otro lado, a pesar de que, entre sus líneas de acción, el programa contemplaba una línea de fortalecimiento institucional para mejorar tal situación a nivel local aparece, justamente, como uno de los aspectos deficitarios del programa. En tal sentido, los informantes señalan que esta línea no incluyó acciones formales de capacitación a los equipos técnicos, ni previó fondos de inversión para el mejoramiento en recursos humanos, equipamiento o instalaciones para las áreas estatales provinciales ni municipales.

El fortalecimiento se concretó a partir de la intervención misma del programa en terreno y a partir de reuniones y encuentros pero que, fundamentalmente, tenían como objetivo “bajar” los lineamientos conceptuales, operativos y normativos.

- *El grado de heterogeneidad y fragmentación de las Organizaciones de la Sociedad Civil.*

El programa incluye la intervención de la Sociedad Civil, sin embargo, en contextos como el analizado, donde los índices de pobreza, indigencia y exclusión social son tan elevados, el grado de fragmentación social existente atenta, justamente, contra la capacidad organizativa y de gestión requerida a las organizaciones sociales en este tipo de procesos.

En tal sentido, los entrevistados, de diferentes sectores- incluyendo a las mismas organizaciones de base- reconocen que a pesar de que se trata de un modelo de gestión novedoso posee ciertas limitaciones que debían haber sido analizadas previamente.¹⁷.

Las dificultades propias de muchas ONGs (heterogéneas en cuanto al grado de formalización, poca antigüedad, falta de experiencia en el tratamiento de problema juvenil, recursos financieros, técnicos y humanos insuficientes, etc.) tampoco parecen ser atendidas desde la línea de fortalecimiento institucional antes mencionada ya que se trata -fundamentalmente- de instancias formativas para los capacitadores orientadas a informar sobre las líneas básicas (teórico-ideológicas y metodológicas de implementación de los cursos), pero no aparecen contempladas temáticas vinculadas a la organización y gestión en temas de juventud u otras que aparecen como requerimientos tanto de las Organizaciones Sociales como de los mismos jóvenes que integran, en todos los casos, de manera voluntaria y colaboran, además, en la concreción del proyecto.

- *La focalización como criterio de selección de los beneficiarios y el perfil de la demanda local.*

En relación con los beneficiarios, el programa propone una “discriminación positiva” en formación y capacitación para aquellos jóvenes en situación de exclusión social. Para la delimitación concreta de la población de las acciones se utilizan criterios de selección y priorización vinculados con cuatro variables¹⁸: la edad (jóvenes de 18 a 25 años), la situación educativa (aquellos que tengan un bajo nivel de escolaridad y/o baja calificación laboral), la situación laboral (aquellos que se encuentren desocupados, subocupados o bien ocupados en empleos precarios) y la situación socio-económica (aquellos ubicados en la categorías de pobreza e indigencia). En la provincia del Chaco, los porcentajes de desocupación y precarización juvenil además de ser elevados afectan a un amplio y heterogéneo universo; no sólo a aquella franja marginal más “dura” a la que se dirige el programa. De este modo y ante el surgimiento de una oferta estatal vinculada al tema, una importante cantidad de jóvenes que manifestaron interés en participar quedaron afuera del programa por no responder al perfil en tanto “población destinataria”.

Por otro lado, un factor altamente preocupante es que, de acuerdo a ciertas observaciones de los gestores locales, la estrategia de intervención -en muchas ocasiones- tampoco llega a aquellos que si los cumplen, para quienes el diseño se elaboró y orientó. Debido a dificultades asociadas con los mecanismos previstos para difusión de la información, captación y retención de los beneficiarios en los cursos, lo que en definitiva se evidencia son algunas limitaciones de la estrategia para dar respuesta a las necesidades de los jóvenes, los obstáculos para el logro de la equidad en la asistencia estatal y la demanda puntual de un enfoque del problema con un carácter más holístico.

- *La falta de intervención de algunos actores relevantes*

A pesar de que el modelo teórico propone un esquema de intervención de múltiples actores, en las entrevistas se mencionan algunos sectores que deberían tener una intervención más activa para potenciar el trabajo realizado tales como: a) Los organismos de planeamiento y las instituciones educativas del sistema educativo formal de la Provincia b) Los municipios c) La Universidad d) Los Sindicatos e) El sector empresarial privado. En algunos casos tales ausencias obedecieron, a decir de los entrevistados, a una falta de interés (por el hecho de que el programa no resultaba atractivo en tanto no otorgaba beneficios directos para cada uno de ellos) pero también existe un reconocimiento de que la difusión fue insuficiente así como el tiempo disponible para establecer contactos y generar alianzas con los mismos.

- *Las insuficientes instancias de coordinación y comunicación entre los actores que intervienen.*

Si bien uno de los ejes centrales de la propuesta constituye el trabajo articulado entre los diferentes sectores e instituciones participantes, de acuerdo a lo señalado por los informantes fueron insuficientes los espacios que posibilitaron un ejercicio real de comunicación e intercambio entre las diferentes organizaciones ejecutoras y sus capacitadores tanto para compartir dificultades y experiencias así como para la elaboración de las propuestas futuras. Las convocatorias para reuniones entre las OEs y el equipo técnico, fueron frecuentes al inicio del programa pero luego perdieron continuidad y -desde la visión de las OEs- surgían en momentos puntuales y ante la necesidad de contar con apoyo técnico en algunos momentos críticos del proceso de implementación. Asimismo, existieron problemas en el momento de la difusión del programa entre los participantes que

generaron en algunos casos un importante grado de desinformación sobre la propuesta. Entre el equipo técnico de la Nación y la Mesa de Coordinación existieron también algunos problemas de comunicación y coordinación. En especial en aspectos vinculados con los procedimientos y criterios que fueron utilizados en las instancias de evaluación y selección de los proyectos.

- *La participación "limitada"*

Aunque en el diseño del programa se contempla un esquema de incorporación de diferentes actores sociales a nivel local, la participación y capacidad de toma de decisiones de los mismos en las instancias del diseño y la implementación fue reducida. La Mesa de Coordinación y Seguimiento¹⁹ y el equipo técnico local sólo tenía facultades para realizar determinados ajustes y/o modificaciones administrativas y organizativas mientras que la evaluación de las propuestas iniciales, la selección de los proyectos y de los beneficiarios de los cursos lo realizó el equipo técnico nacional. Las OEs por su parte se incorporaban al esquema en el desarrollo de los proyectos del plan de actividades.

Es esta distribución de roles y funciones la que en muchas ocasiones generó situaciones de conflicto entre los actores participantes y que, a su vez integran los diferentes puntos de tensión que aquí estamos desarrollando.

Ahora bien, conviene puntualizar entre ellos, el caso de los jóvenes beneficiarios. La posibilidad de participación de los mismos en el modelo propuesto de alguna manera estaba garantizada formalmente a través de su inclusión en organizaciones de la sociedad civil y la presentación de ideas-proyectos por medio de las mismas.

La realidad local y la relativamente escasa cantidad de OEs que poseen jóvenes en su

estructura lógicamente imprimió otra dinámica al proceso. En gran parte de los casos se trató de OEs que trabajan “para los jóvenes” y no con o desde los jóvenes”²⁰. Fueron los referentes (adultos) de las Organizaciones Ejecutoras quienes en la mayor parte de los casos actuaron como interlocutores con el programa, definieron los proyectos e incluso convocaron a los jóvenes. Para estos últimos, en consecuencia, el margen de participación se redujo a elegir- en el caso que hubiera cupo suficiente- entre las ofertas temáticas de los cursos.

Algunas debilidades en las ofertas de capacitación

Respecto al producto central del programa, las diferentes ofertas de cursos de capacitación, los principales aspectos críticos señalados por los actores se asocian con:

a) Los temas de los cursos: tanto desde la oferta (ideas-proyectos diseñadas por las Organizaciones Ejecutoras) como desde la demanda (temas más elegidos por los jóvenes en el momento de la inscripción) se evidencia la elección y persistencia de cursos en temáticas y oficios tradicionales -en las que, en algunos casos, prevalece una concepción respecto al género asociada a la división de tareas social e históricamente asignada entre hombres y mujeres: electricidad, herrería o carpintería para los hombres, peluquería o confección de ropas o artesanías para las mujeres);

b) Los contenidos abordados: un punto de coincidencia en los comentarios de todos los actores entrevistados fue que, si bien los contenidos abordados fueron adecuados y se trató de realizar una articulación entre teoría y práctica, la limitación temporal (la extensión máxima establecida en los cursos) constituyó un impedimento para que se profundizaran metodologías para la generación de habilidades en cada uno de los oficios, al igual que establecer prácticas concretas posteriores en espacios laborales.

• Los desajustes temporales y normativos:

Por último mencionamos algunos desajustes entre los tiempos administrativos del programa y los necesarios para garantizar una implementación adecuada:

a) Entre la presentación de la propuesta a las Provincias y el momento de la implementación: ante la necesidad de que se iniciara la ejecución no hubo un tiempo suficiente para realizar un trabajo de sensibilización, negociación y acuerdos con actores relevantes -por ejemplo los Municipios- que podrían haber potenciado significativamente las acciones realizadas; por el mismo motivo tampoco fue posible hacer un trabajo de diagnóstico de necesidades del mercado de trabajo a nivel local²¹.

Las urgencias de los plazos establecidos desde la administración nacional para la implementación de las acciones en las diferentes localidades aparece como una variable que, de manera recurrente, ocasiona dificultades en la gestión local de diversos programas (y en ocasiones, entran en contradicción con los propios lineamientos que sirven de base a tales programas en tanto que impiden un adecuado trabajo de difusión de las ofertas entre los beneficiarios -para garantizar un acceso equitativo-, de planificación y de control -para asegurar cierto grado de transparencia y eficiencia-).

b) Entre la presentación de las propuestas por parte de las OEs y la selección y la aprobación del dinero para la ejecución: debido a la extensión prolongada entre ambas instancias se produjo una deserción de muchos de los beneficiarios inscriptos en los cursos.

Por otra parte, a pesar de que, en términos generales, desde la percepción de los entrevistados las líneas de intervención propuestas fueron lo suficientemente amplias y flexi-

bles con capacidad de adaptarse e implementarse en contextos diversos, la opinión fue diferente en relación con ciertas pautas normativas que en ocasiones limitaron la viabilidad de los proyectos. En tal sentido, remarcaron cierta rigidez administrativa que operó como obstáculo al menos en dos aspectos: 1) en relación con los componentes que financiaba (o no) el programa (como ejemplo mencionaron que en la línea de financiamiento de proyectos productivos la normativa del BID impedía el financiamiento de bienes inventariables imposibilitando el acceso a determinados recursos indispensables para que los proyectos puedan concretarse)²². 2) En los procesos de selección: la restricción para que las organizaciones sociales sean quienes elijan a que beneficiarios incorporar fue otra variable que en reiteradas ocasiones generó conflicto. Al respecto uno de los entrevistados consideró que en este punto la oferta, como otras, es un programa “enlatado” debido a la poca flexibilidad para atender a situaciones específicas de cada organización en función de sus proyectos particulares, de su historia, de sus necesidades.

■ A modo de conclusión

A pesar de que el programa analizado muestra un abordaje diferente y más amplio de los problemas generales del colectivo juvenil, en relación con el tratamiento específico de la desocupación y precarización laboral en este grupo etario más que rupturas o cambios, las soluciones propuestas para su mejoramiento reflejan continuidades tanto en las estrategias de intervención como en los lineamientos teóricos que los sustentan.

Al igual que en las experiencias realizadas en la década del '90, el diagnóstico de las restricciones de los jóvenes en el acceso al mercado laboral siguen estando definidas, principalmente, como una carencia formativa. A su vez, la matriz básica en materia de interven-

ción estatal que caracterizó a las políticas sociales compensatorias en la década pasada y a partir de las cuales se institucionalizaron las ideas fuerza provenientes de una raíz neoliberal (focalización, descentralización y privatización) permanecen vigentes.

Por su parte, de las entrevistas con los actores locales, un aspecto relevante para destacar es la existencia de diversas posturas e interpretaciones sobre la cuestión problemática y el hecho de que, en muchos casos, la lectura que los mismos realizan son diferentes a las del programa. Consecuentemente, existen valoraciones heterogéneas sobre el alcance y efectividad de la propuesta, entre las que se incluyen algunos señalamientos críticos de las líneas de acción propuestas que, a su vez, generan nuevos interrogantes y evidencian la necesidad de mejorar las actuales intervenciones del Estado e incorporar la participación más activa de otros sectores (como el empresarial) en este tipo de prácticas.

A nivel local, la instancia de implementación, permite identificar la existencia de diferentes intereses y expectativas entre (y al interior) de cada uno de los sectores que participan del programa. Las mismas devienen en puntos de tensión en los procesos de interacción, que ameritan ser profundizadas en futuras líneas específicas de investigación, en tanto condicionan el logro de los objetivos propuestos y generan insatisfacción entre los participantes.

Así, en el análisis de este caso, aparecen evidencias empíricas respecto a ciertas limitaciones para la puesta en práctica de algunos ejes centrales sostenidos desde enfoque del desarrollo local como propuesta teórica/metodológica. La articulación, concertación y cooperación entre múltiples actores representativos de la sociedad local, así como su participación democrática en diferentes instancias del proceso constituyen elementos que en ocasiones sólo quedan en, el plano

propositivo, imposibilitando, en cierta medida, la aparición de perspectivas diferentes que promuevan la generación de alternativas más integrales y contribuyan a un alejamiento efectivo de las situaciones de exclusión social.

■ Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis .1993. Problemas públicos y Agenda de gobierno. Miguel Angel Pomua, México.

Angélico, H y Forni, Floreal (comp.). 2001. Articulaciones en el Mercado Laboral. Reflexiones y Experiencias". Editorial La Colmena. Buenos Aires.

Balardini, Sergio. 2003. Políticas de Juventud: conceptos y la experiencia en Argentina. en Oscar Dávila(ed.): Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales, Cidpa, Viña del Mar.

Barbetti, Pablo. 2003. La inserción de los y las jóvenes en el Gran Resistencia, en Pérez Rubio Ana María (Coord) Rupturas y permanencias en los roles de género. Cuando las mujeres trabajan. EUDENE. Corrientes, Argentina, pp 67-96.

Barbetti, Pablo. 2005. Transiciones Juveniles hacia el mundo del trabajo. Un análisis de los itinerarios laborales de los jóvenes de diferentes sectores socio-culturales en el Gran Resistencia, en Revista Estudios Regionales y Mercado de Trabajo N° 1, Diciembre. SIMEL, Argentina. Pp173-199.

Bourdieu, Pierre. 1990. Sociología y Cultura. Grijalbo. México.

Choconi, Silvia. 2002. Políticas Sociales de Empleo desde la Perspectiva del Desarrollo Local. Trabajo presentado en el I Congreso Nacional de Políticas Sociales. Buenos Aires.

Dávila León, O. y Honores, C. 2003. Capital Social Juvenil y Evaluación Programática hacia Jóvenes en *Revista Ultima Década* N° 18. Abril. CIDPA. Viña del Mar, Chile, pp175-198.

Denison, E.F. 1962. The sources of economics growth in de United States and the alternative before us. New York, Commite for Economic Development.

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.

Gallart, María Antonia; 2001. "Los Desafíos de la Integración de los Jóvenes Pobres: la respuesta de los programa de formación de América Latina". En Pieck, E. (coord): Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social. México: UIA-UNICEF-CINTERFOR/OIT-RET-CONALEP.

Giddens, A. 1995. La Constitución de la Sociedad. Editorial Amorroutu. Buenos Aires, Argentina.

Jacinto, Claudia. 1997. Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes: un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores, en Revista Estudios del Trabajo N° 13. ASET. Buenos Aires. Argentina.

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.

Martínez Nogueira, R. 2004, Historia, aprendizaje y gestión pública: las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado Remanente. En

Julián Bertranou, JM Palacios, Gerardo Serrano, 2004, *En el país del no me acuerdo. (Des) Memoria institucional e historia de la política social en Argentina*. Buenos Aires. Prometeo Libros.

Rofman, Adriana y otros. 2004. La dimensión de la cultura y la comunicación en los procesos de desarrollo local. En Aprea, G. (comp.) *Problemas de Comunicación y Desarrollo*. Universidad General Sarmiento y Prometeo Libros. Buenos Aires, pp 141-166.

Schultz, 1961. Investment in human capital. *American Economic Review* N°51.

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

■ Notas

1. Datos del Gran Resistencia, provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares Continua 2004 (segundo semestre), mostraban que si bien en el grupo de 14 a 19 años se produjo un mejoramiento en la tasa de desocupación (que se redujo al 12.5%), igualmente aparecía como la segunda franja etaria más perjudicada por este fenómeno. Contrariamente a la tendencia de descenso del desempleo en la población total, en el grupo de jóvenes de 20 a 24 años, el mismo se elevó al 15.4%. Los datos sobre la calidad de las ocupaciones obtenidas, por su parte, indican un mantenimiento de situaciones precarias de inserción para este colectivo social (entre los jóvenes de 14 a 19 años ocupados se registraba una subocupación del 17.9% y una sobreocupación del 39.3%; similares eran los valores para la franja de jóvenes entre 20 y 24 años (17.2 y 37.4 % respectivamente). Por su parte, entre los asalariados sólo uno de cada diez accedía a beneficios tales como aguinaldo, obra social o vacaciones.

2. La separación en etapas se trata de un dispositivo analítico y como tal supone un ordenamiento lógico más que cronológico pero que en el proceso de ninguna manera indica la existencia de eventos sucesivos y realmente separables.

3. En el caso específico de las Organizaciones de la Sociedad Civil seleccionamos 4 organizaciones de diferentes perfiles. Los criterios que consideramos en tal oportunidad fueron: a) antigüedad en el trabajo con programas sociales b) antigüedad en el trabajo específico con jóvenes.

4. Gran Resistencia es la denominación del conglomerado urbano con mayor cantidad de habitantes en la Provincia del Chaco que incluye, además del Municipio Capitalino de Resistencia, a otras localidades cercanas como Barranqueras, Puerto Vilelas y Fontana.

5. Se efectuaron un total de 35 (treinta y cinco) entrevistas de actores vinculados al programa.

6. Dependiente de la Dirección Nacional de Juventud de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

7. Denominada OA (Organización Administradora).

8. Denominadas OE (Organizaciones Ejecutoras).

9. Schultz (1961), con sus trabajos relativos a la inversión en Capital Humano y Denison (1962) por sus aportes sobre la contribución de la educación al crecimiento económico, serían algunos de sus principales referentes.

10. También aquí la valoración realizada es a partir de la comparación de esta propuesta con intervenciones anteriores cuyo esquema de incorporación de instituciones oferentes y ejecutoras de las acciones de capacitación era más rígido (Proyecto Joven y Capacitar).

11. Estas apreciaciones provienen de aquellos actores (Gubernamentales y OSC Administradoras) que, justamente por la posición que ocupan y las funciones de gestión que desempeñan, tienen una visión que les permite realizar tal diagnóstico.

12. Desde las Organizaciones de la Sociedad Civil que participan como ejecutoras (OE), en cambio, aparecen este tipo de señalamientos vinculados, de manera más específica, con el tipo de servicio y el alcance de las ofertas del programa.

13. El concepto de interés que propone Bourdieu y la clasificación en genéricos (ligados al campo) y específicos (asociados a la posición específica que cada actor ocupa en dicho campo) devienen en aportes categoriales relevantes para el análisis de estas variables.

14. Fue creado hace una década inicialmente como un programa provincial financiado en parte con fondos de organismos nacionales.

15. Organizaciones de la Sociedad Civil.

16. El perfil inicialmente requerido para ser incorporadas como beneficiarias, establecía que las mismas debían ser reconocidas por la comunidad en su trabajo social, con al menos tres años de experiencia en el trabajo con jóvenes, integradas por jóvenes o dirigidas a los mismos. Tal prescripción, sin embargo, debió ser modificada en la provincia en el momento de la aprobación del Plan de Actividades, ante la numerosa cantidad de las ideas-proyectos recibidas y las características de las organizaciones oferentes a nivel local.

17. Muchos entrevistados entienden que este trabajo de diagnóstico e identificación del contexto debería haberse realizado desde la Nación para poder establecer una suerte de categorías de dife-

rentes tipos de organizaciones y pautar cuales debían estar habilitadas (o no) para trabajar en algunas de las líneas que el programa ofreció.

18. Con excepción de la línea de Financiamiento de Proyectos productivos.

19. Integrada por el Referente Local/ Provincial, la Organización Administradora y el Equipo Técnico del Programa, tiene como misión la gestión global del Plan de Actividades.

20. Esta distinción categorial, constituye una variable que, junto con otras, define luego el tipo de política de juventud que finalmente se constituye en una sociedad. Al respecto Balardini (2000) hace una diferenciación entre: políticas “para la juventud”, “por la juventud”, “con la juventud” y “desde la juventud”.

21. Desde la visión de otro entrevistado, el diagnóstico que dio origen a los cursos debería haberse realizado (o financiado) desde la Nación para garantizar una adecuada selección de los cursos. Esto quedó librado al trabajo a nivel territorial (Provincial y Municipal) donde en ningún caso se efectuó. Tampoco lo hicieron las ONG, muchas de ellas “fábricas de proyectos”, que poseen una o dos personas a cargo que diseñan o elaboran las propuestas con similares planteos de la situación contextual problemática para todos sus proyectos.

22. En una reunión del comité de evaluación de los proyectos presentados, a la que asistimos, se produjo un debate en torno a la pre-selección o no de una propuesta presentada por una organización del interior de la provincia que, a pesar de su viabilidad y la corrección técnica en su formulación, no podía ser aprobada por el hecho de que requería la compra de Chivos para su reproducción y cría (y los mismos eran considerados para el BID como bienes inventariables).