

## POLÍTICAS SOCIOLABORALES JUVENILES : EL CASO DEL PROGRAMA INCLUIR EN LA PROVINCIA DEL CHACO : ¿ UNA NUEVA POLÍTICA ?

Lic. Pablo Andrés Barbetti<sup>1</sup>

Centro de Estudios Sociales (CES) / Universidad Nacional del Nordeste ( UNNE). E-Mail : [pablobarbetti@hotmail.com](mailto:pablobarbetti@hotmail.com) / ces@unne.edu.ar Teléfono : 03783-474186.

### 1. INTRODUCCIÓN :

Desocupación y precarización laboral constituyen problemáticas comunes para un importante segmento de la población juvenil de nuestro país. Estos fenómenos, que afectan de manera diferenciada a dicho colectivo social de acuerdo al 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, fueron atendidos en la década del 90 fundamentalmente por Políticas Públicas de Empleo y Formación que ponderaron a la falta de capacitación como una de las variables centrales en la discusión del problema( focalizando las acciones en aquellos que se encontraban en situación de pobreza). Evaluaciones posteriores realizadas tanto desde los propios organismos que financiaron y ejecutaron tales programas como desde el ámbito académico pusieron en evidencia el escaso resultado de las acciones emprendidas.

Actualmente, a partir de la emergencia y consolidación del enfoque del Desarrollo Local en el proceso de gestión de las políticas sociales, surgen propuestas alternativas para el tratamiento de la integración social e inserción laboral a nivel territorial.

Los datos presentados en esta ponencia constituyen los primeros avances de una investigación más amplia que se esta iniciando 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”. En esta presentación específicamente nos proponemos analizar el caso de un proyecto de reciente implementación en la Provincia del Chaco que, entre sus objetivos se propone mejorar la empleabilidad de los jóvenes - Programa INCLUIR , perteneciente al Plan Nacional de

Inclusión Social Juvenil. Dirección Nacional de la Juventud – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. .

A partir del análisis de sus documentos de base y de entrevistas a los referentes técnicos y políticos a nivel provincial, pretendemos reflexionar a cerca del modo en que se define y concibe la problemática laboral juvenil, los marcos interpretativos teóricos- ideológicos en los que se sustenta el diseño propuesto y las acciones previstas en la etapa de la intervención. Asimismo pretendemos contrastar dicho análisis con experiencias similares desarrolladas anteriormente en la Región a los efectos de evidenciar eventuales rupturas y cambios conceptuales y/o metodológicos en el tratamiento del problema.

## **2. UN BALANCE LAS ACCIONES IMPLEMENTADAS EN LAS POLITICAS DE EMPLEO JUVENIL EN LOS 90.**

Tamayo Sáenz ( 1997) define a las Políticas Públicas como : “ el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado los ciudadanos y el gobierno consideran prioritarios”<sup>2</sup> . Desde esta conceptualización, se plantea la visión de que las políticas públicas pueden ser entendidas como un “proceso” o “ciclo” que contiene un conjunto de etapas : identificación y análisis de un problema , selección de una alternativa para la intervención , implementación y evaluación de las acciones . Otro aspecto importante señalado en el concepto, es el hecho de que los “problemas” sobre los que se actúan , o sobre los que se reflexionan , no están “dados” si no que son construidos y definidos subjetiva e interesadamente por los actores políticos y sociales estratégicos.

Las políticas públicas, en tanto producto del juego de poder en la arena política, son entonces construcciones sociales donde las decisiones no se conciben como resultado de un solo actor

---

<sup>1</sup> 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. (SECyT -UNNE) .

<sup>2</sup> Tamayo Sáez, Manuel (1997). “El análisis de las políticas públicas”; en Bañon R. y Carrillo E. (comp.) (1997): *La nueva administración pública*. Alianza Editorial. Madrid.

(racionalmente puro), sino de interacciones, confrontaciones y consensos entre distintos actores o grupos intervenientes, con distintos grados de participación. Si embargo, a pesar de tal participación, la presencia del Estado y de la administración pública es determinante para que una política tenga carácter “público” ya que es éste el actor central, es quien debe primero instalar este tema en la agenda de gobierno y participar luego tanto en la toma de decisiones como en la gestión.

En relación con este complejo proceso – y en coherencia con los objetivos planteados en esta presentación – es que, antes de iniciar la discusión sobre el programa que tomaremos como caso testigo, nos pareció oportuno hacer una breve revisión del tratamiento que tuvo el problema del empleo juvenil en la década pasada en nuestro país y de las alternativas de solución que generaron en materia de Políticas Públicas.

- **Los Programas “Proyecto Joven” y “Capacitar” como ejemplos paradigmáticos.**

Como respuesta al problema del desempleo y la precarización laboral juvenil, en la década del 90, en casi la totalidad de los países latinoamericanos se implementaron diversas estrategias de formación para jóvenes, tomando como experiencia pionera al Programa “Chile Joven”, que se dirigía específicamente a jóvenes en situación de “riesgo social y/o desempleo estructural”<sup>3</sup>. A partir de los lineamientos de este programa, en el resto de América Latina se emprendieron poco tiempo después otros planes ambiciosos con una lógica de intervención similar: el plan FLANFLOR de Brasil, orientado a los jóvenes rurales, el PROJOVEN en Uruguay y los Programas de Formación Profesional para Jóvenes en Colombia y Perú (Programa Pro-Joven), que tenían la finalidad de proporcionar formación semi-especializada y experiencia laboral en ocupaciones concretas demandadas por el sector productivo.

En la Argentina, siguiendo el mismo modelo y enmarcadas en la Ley Nacional de Empleo (Nº 24.013/91), se instrumentaron también políticas de capacitación laboral destinada a los jóvenes. Así,

desde el Ministerio de Economía y el de Trabajo, con el apoyo técnico-financiero del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y bajo la cobertura del marco jurídico PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), se creó en 1993 el **Proyecto Joven**, componente principal del Programa de Apoyo a la Reversión Productiva (PARP) y del Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes - Subprograma de Capacitación Laboral (PAPEJ) iniciado en 1997 como continuación del primero.

El Proyecto Joven, implementado hasta el año 2000, se orientaba a personas jóvenes, mayores de 16 años, con problemas de empleo (desocupados o subocupados) y procedentes de hogares de bajos ingresos, con niveles educativos bajos y escasa o nula experiencia laboral<sup>4</sup>. Dotándolos de formación, el programa pretendía acrecentar la productividad de los jóvenes e infundirles valores y actitudes que presuntamente permitirían mejorar sus posibilidades de conseguir un puesto de trabajo y conservarlo.

La estrategia de intervención en cada una de las provincias radicaba en la **oferta de cursos de capacitación** 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<sup>5</sup>.

En el año 2001 el Proyecto Joven fue dado de baja, primero solo nominalmente, pasó a denominarse Programa Capacitar, en el cual las acciones totales no superaron los 240 cursos y luego sí, en forma definitiva, antes de finalizar el año, con su interrupción total.

---

<sup>3</sup> Este programa utilizaba programas cortos de formación y aprendizaje para ayudar a los jóvenes a adquirir aptitudes básicas que los capaciten para trabajar. El plan duró un total de 8 años (1991-1999). Los jóvenes percibían un subsidio de manutención y transporte y debían realizar, en la etapa final, prácticas en empresas.

<sup>4</sup> Con base a cifras de 1991, según el Informe de Proyecto (documento presentado al Directorio Ejecutivo del BID) la población objetivo del *Proyecto Joven* fue calculada en 400 mil individuos (47% mujeres y 53% hombres), estimándose en 100 mil la meta de cobertura a alcanzar en la primera etapa y 180.000 en la segunda (1997-2000). Esta cifra consideraba la capacidad del sector empresarial de ofrecer pasantías, la capacidad de oferta de cursos por parte de las instituciones capacitadoras y la respuesta estimada de la población objetivo al programa propuesto.

<sup>5</sup> Para la selección de las mismas, se realizaron concursos abiertos en los que podían participar todos los potenciales oferentes sin restricción de país origen, mientras que la selección y adjudicación se realizó aplicando los procedimientos fijados por el BID.

En el caso de 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<sup>6</sup> permite observar el relativamente bajo alcance que el proyecto tuvo en dicha Jurisdicción :

**Cobertura de Beneficiarios Proyecto Joven ( 1993-2000)**

Total del país : 115.575 vacantes
Provincia del Chaco : 1471 vacantes adjudicadas.

- Costo Unitario Promedio de los Cursos del Proyecto Joven ( 1993-2000)** Provincia del Chaco : \$ 1496.28
- Cantidad de ICAP Adjudicatarias de Cursos ( Proyecto Joven Tramo 1993-1999)** Provincia del Chaco : 24 .
- Promedio de Cursos Por ICAP** : 3.3
- Cantidad de Cursos Adjudicados** : 80

• **Los resultados de las evaluaciones realizadas y los cuestionamientos al modelo de intervención propuesto :**

Subirats (1995)<sup>7</sup> considera que la evaluación constituye una parte esencial de los procesos de las políticas públicas ya que, a partir del análisis de variables específicas ( factibilidad , viabilidad , sustentabilidad, desempeño de la gestión , resultados e impacto), es posible identificar aciertos y desaciertos que devienen en insumos para el diseño de estrategias futuras o mejoramiento de las ya existentes. En este sentido , no son pocos los estudios efectuados en los programas de empleo y formación para los jóvenes que, además de ratificar la necesidad de establecer y consolidar la cultura de la evaluación, muestran sus aspectos deficitarios tales como debilidades en las actividades de seguimiento, en la sistematización de los datos, en la utilización de las metodologías y en relación con la confiabilidad de la información publicada.

<sup>6</sup> Devia,S , ( 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.

<sup>7</sup> Subirats, Joan (1995). "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación"; en *Gestión y Política Pública* , Vol. IV, No. 1, México.

Lo cierto es que, independientemente de los señalamientos de algunos resultados positivos de las experiencias (tales como el hecho de que posibilitaron a algunos jóvenes continuar los estudios , impactaron en una mejora en las relaciones familiares, mejoraron sus conocimientos sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, etc.), si se analizan estrictamente los objetivos inicialmente formulados en relación con el mejoramiento de la empleabilidad de los beneficiarios, los saldos no son siempre favorables . Devia (2003) <sup>8</sup>, en su evaluación sobre el Proyecto Joven , menciona que podría considerarse que la intervención fue un fracaso, ya que no fueron significativas las mejoras en relación con la reducción del tiempo de búsqueda de trabajo , finalizada la capacitación sólo una parte de los beneficiarios accedió a una ocupación y entre ellos, en muchos casos, los trabajos obtenidos no garantizaron ni mejoras en los ingresos ni la posibilidad de constituir un trayecto calificante posterior. Por su parte Jacinto(1997) <sup>9</sup> , señala la existencia de problemas en la aplicación del mismo proyecto, generados por las diferentes expectativas y/o estrategias de cada uno de los actores ( individuales y colectivos) intervenientes que no fueron consideradas en el momento del diseño del programa y condicionaron el cumplimiento de los objetivos. En relación con el perfil de las instituciones capacitadoras y con las estrategias metodológicas adoptadas en las instancias formativas, Castro (1997)<sup>10</sup> indica que el modelo de gestión propuesto incentivó - a través de la promoción masiva y también personalizada- la participación de una heterogeneidad muy grande de instituciones ( públicas, privadas, unipersonales) que no en todos los casos pudieron garantizar ofertas de calidad .

Ahora bien, más allá de las consideraciones puntuales que fueron registradas en cada uno de estos estudios, convendría efectuar un breve repaso del ideario y el modelo de intervención estatal en el que estos programas se inscribieron, ya que marcaron un cambio significativo respecto a lo que fuera históricamente una responsabilidad social del Estado en lo relativo a programas de formación y capacitación.

---

<sup>8</sup> Op.cit.

<sup>9</sup> Jacinto, C (1997) : “Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes : un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores”. Revista “ Estudios del Trabajo” Nº 13 ( 1997). ASET. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos Aires . Argentina.

<sup>10</sup> Castro, Claudio de Moura (1997), “Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas”; en *Boletín*

Señala 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. De acuerdo con algunos autores ( Medina, 2000)<sup>11</sup> 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<sup>12</sup> .

Desde una mirada más abarcativa, podríamos decir que el nuevo modelo respondió a una nueva estrategia de intervención estatal y al modo de “operar” en materia de políticas públicas que se introdujo durante la década del 90 en Argentina. A decir de Fleury ( 1997)<sup>13</sup> : “ensayos de reforma “ que como respuesta a la crisis y con el objeto de contrarrestar estos efectos adversos del Plan de Ajuste Estructural incorporaron programas compensatorios que , a pesar de la críticas y resistencias , institucionalizaron tres “ideas fuerza” provenientes de una raíz neoliberal , tres conceptos que se privilegiaron como “orientadores” de las nuevas acciones :la focalización , la privatización y la descentralización .

Desde el plano laboral, la estrategia se complementó con la aprobación de la ya mencionada Ley Nacional de Empleo que, bajo la argumentación de la necesidad de atender a los cambios que afectaban el funcionamiento del mercado de trabajo - como consecuencia de las nuevas condiciones de producción a nivel mundial y la creciente desocupación- , promovió el establecimiento de una serie de reformas tendientes a favorecer la desregulación y la flexibilidad laboral funcionales al proceso de liberalización económica . Su contraparte en el plano educativo fue el corrimiento del Estado en materia de formación laboral y su traspaso al sector privado, con una fuerte orientación de las acciones en función de las demandas del sector empresarial. De este modo, como lo sintetiza Devia (op.cit), el

---

Técnico Interamericano de Formación Profesional, N° 139-140, abril-setiembre. Montevideo: CINTERFOR-OIT Montevideo, Cinterfor.

<sup>11</sup> MEDINA , R ( 2000) : “Jóvenes y empleo en los noventa “ . Montevideo. CINTERFOR-OIT.

<sup>12</sup> En el país la mayor parte de la oferta de formación profesional hasta ese momento se había desarrollado dentro del sistema educativo pero de acuerdo a algunos diagnósticos , se caracterizaba por una creciente burocratización , con una oferta poca flexible y alejada a las nuevas necesidades que se planteaban desde de las empresas en un contexto de apertura económica .

<sup>13</sup> Fleury, S. : (1997) “Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina” Lugar Editorial, Bs. As.

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, imposibilitando el cuestionamiento de otro tipo de factores vinculados al modelo de desarrollo económico.

### 3. EL PROGRAMA INCLUIR ¿ UNA NUEVA PROPUESTA?

- **Breve descripción del Programa :**

Incluir, es la denominación del programa perteneciente al Proyecto Nacional de Inclusión Juvenil<sup>14</sup>, 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 la propuesta 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, el programa prevé tres líneas básicas de intervención denominadas : 1) Desarrollo de Capacidades Productivas, 2) Participación Socio-Comunitaria y 3) Fortalecimiento

---

<sup>14</sup> Dependiente de la Dirección Nacional de Juventud de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Institucional ; en cada una de ellas se financian acciones específicas de capacitación así como apoyo financiero la concreción de proyectos puntuales<sup>15</sup>.

En la Provincia del Chaco el programa se encuentra actualmente en la etapa inicial de implementación de los cursos. Finalizada la instancia de presentación de proyectos y la evaluación de los mismos, el equipo técnico nacional aprobó para su ejecución dos (2) Planes de Actividades<sup>16</sup> de un millón de pesos cada uno, para ser desarrollados en diferentes municipios y localidades. Para su ejecución, en el manual de procedimiento, se propone 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 realiza 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, efectúan 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, por su parte, es responsabilidad de una Organización de la Sociedad Civil<sup>17</sup> con base en el territorio; y quienes ejecutan los diferentes proyectos que conforman dichos planes son también Organizaciones de la Sociedad Civil pero aquellas que cuentan con experiencia en capacitación y trabajo con los jóvenes<sup>18</sup>.

Hasta aquí, y realizando una primera lectura del diseño inicial, el abordaje de la problemática juvenil 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<sup>19</sup>; Así, a partir de la transferencia y apropiación de conocimientos en

<sup>15</sup> Se prevé que finalizada la instancia de formación los jóvenes puedan presentar proyectos que, luego de una instancia de evaluación y selección, reciban un apoyo de hasta \$7000.

<sup>16</sup> En la terminología técnica del programa se define a un Plan de Actividad como el conjunto de proyectos desarrollarse a nivel local que surge como resultado de la planificación participativa entre los distintos actores Gubernamentales y No Gubernamentales. Los mismos incluyen proyectos pertenecientes a las diferentes tipologías antes mencionadas.

<sup>17</sup> Denominada OA ( Organización Administradora).

<sup>18</sup> Denominadas OE ( Organizaciones Ejecutoras).

<sup>19</sup> Entre ellos en las Declaraciones Finales de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud ( Guadalajara, México, 2004) y la Propuesta de Proyecto para la Convención Iberoamericana de Derecho de los Jóvenes 2005. OIJ ( Organización Iberoamericana de Juventud) .

temáticas transversales (liderazgo juvenil, voluntariado, participación comunitaria, Derechos juveniles, promoción de la salud, etc.) y de la implementación de actividades culturales (teatro, video, artes plásticas, etc.), deportivas y recreativas, intenta promover la integración de los jóvenes al sistema social. La perspectiva de la construcción de ciudadanía juvenil constituye, además, un eje conceptual que aparece explicitado en la mayoría de los materiales de difusión y presentación del programa.

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 jóvenes en la formulación e implementación de políticas para este sector. Ahora bien, lo que no aparece tan claramente reflejado en la propuesta, son las modificaciones en relación con el abordaje específico del problema del empleo juvenil, aspecto en el que nos detendremos en los siguientes apartados.

- **El Tratamiento del problema del empleo juvenil**

- a) ***¿La Capacitación como respuesta?***

Majone (1997)<sup>20</sup> citando a Holton, en la descripción de las restricciones a las políticas públicas destaca la relevancia de la preselección, en el momento de la definición del problema:

*“...los diversos supuestos, convenciones y elecciones metodológicas que se hacen a fin de estructurar y simplificar un problema y así facilitar su solución constituyen otro ejemplo (...). El físico Gerald Holton ha observado que la preselección es el elemento más significativo en el paso del problema a la solución: ‘Hay muchas restricciones –escribe Holton- que se han colado desde el principio mismo sobre la solución posible en una forma casi imperceptible; restricciones sobre los hechos, sobre la hipótesis, sobre la correspondencia entre el análogo y los hechos, con las que nos libraremos del sentimiento de asombro, por las que entendemos’”*

Una lectura atenta de las bases de la propuesta nos hace pensar que en la definición misma del problema del trabajo juvenil, la idea de solución operó como un obstaculizador. Nos referimos,

específicamente al hecho de que el diseño, si bien prevé – como antes lo señalamos- una instancia de financiamiento para la concreción de proyectos productivos se centra , básicamente, en acciones de intervención a través de la formación. En este marco se proponen dos tipos de capacitaciones : a ) Capacitaciones en Oficios b) Capacitaciones en Formulación de Proyectos Productivos <sup>21</sup>.

Al igual que en las experiencias de políticas públicas antes analizadas, la oferta de los cursos de capacitación surge de la creencia tenaz de que el joven no consigue trabajo por no estar preparado. Si bien, cuando se enumeran los objetivos se traslucen otras causas más específicas como la insuficiente información que los mismos poseen sobre el mercado del trabajo local, la carencia de herramientas para realizar un diagnóstico certero de las necesidades productivas locales o la falta de habilidades autogestivas para la concreción del autoempleo; el problema sigue estando definido, 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 – desde ideas productivistas como excelencia , calidad y eficiencia – tratan de afirmar la existencia de una relación lineal entre educación y empleo.

Concretamente desde la **Teoría del Capital Humano**- principal soporte teórico de las políticas públicas de empleo juvenil en los 90 y que aún se mantiene vigencia - 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. Respecto a este principio existen, tanto en nuestro país como en el conglomerado analizado, un sin número de contraejemplos que parecen no haber sido tomados en cuenta. Entre ellos, quizá el más evidente es que en el caso de los profesionales universitarios el problema en el momento de la inserción laboral (desempleo y

<sup>20</sup> Majone, G. ( 1997 ) : Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.. F.C.E., México.

<sup>21</sup> En ambas instancias el programa financia los honorarios de los docentes, los insumos, el equipamiento , la movilidad de los participantes , seguro, refrigerio y remoción de barreras .

subempleo) no se reduce a una falta de conocimientos sino a problemas de índole estructural ( tanto económicos como sociales)<sup>22</sup>. De alguna manera , como lo indican algunos autores , seguir sosteniendo el axioma básico “cuanto mayor es la educación son mayores las posibilidades de conseguir un empleo” , sobre todo para los jóvenes perteneciente a los sectores socio-económicos bajos, podría constituir una falsa promesa en relación con posibilidades de movilidad social.

La formación desde esta concepción teórica, es considerada como un instrumento igualatorio de oportunidades , ya que se asume que los individuos intervienen en un mercado laboral homogéneo , sin barreras y que de acuerdo a sus capacidades pueden realizar un libre intercambio entre diferentes puestos sociales ( Cachón Rodríguez, 1989)<sup>23</sup> . Se plantea la existencia de una graduación sin rupturas de los diversos aspectos de la desigualdad, determinando la correcta ubicación de los individuos según sus capacidades.

a.1) El posicionamiento de los actores frente a estos supuestos:

La parcialidad de este enfoque<sup>24</sup>, que sólo toma como unidad de análisis a la persona, entendiendo que las propiedades sociales son el resultado de los recursos y esfuerzos individuales ( omitiendo la estructura de relaciones en la que los mismos obtienen sus determinaciones sociológicas ) es , sin embargo, algo que aparece percibido – y de manera muy clara – por algunos de los actores directamente vinculados con la gestión del programa analizado ya que si bien manifiestan su adhesión a la propuesta , también señalan los límites de la capacitación en la resolución del problema:

<sup>22</sup> Estudios realizados en el NEA , abonan esta hipótesis . Pérez Rubio, A. M. ( 2002) : “ Los Universitarios y el Mercado de Trabajo. Crónica de una relación compleja” . EUDENE . Corrientes. Argentina.

<sup>23</sup> Cachón Rodríguez , L (1989) : “ Movilidad Social o Trayectoria de Clase?” CIS . Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.

<sup>24</sup> Como un enfoque alternativo , desde la Teoría de los Mercados Segmentados se podría reconocer la existencia de determinados segmentos claramente diferenciados dentro de la estructuras de los mercados laborales ( Mercados Primarios y Mercados Secundarios) a los que se asocian determinadas secuencias de inserción y movilidad típicas vinculadas a roles y posiciones fijas y donde el acceso a cada uno de estos segmentos por parte de los jóvenes más que con el dominio de habilidades técnicos profesionales se asocia a “ modos de ser y comportarse” que contribuyen a configurar su capital cultural y social .

*“...lo importante por ahí en esto es remarcar que el problema hoy de la desocupación no es un problema sólo de los jóvenes es un problema es transversal .....el programa aporta algo ... es claro, yo estoy convencido que no es algo que se soluciona solo con capacitación, con un programa o con un solo plan o con una sola línea de acción, igualmente el programa incluir lo que tiene es que apunta directamente a los jóvenes y a algunos les va a brindar posibilidad de formarse y capacitarse en un oficio específico para intentar que con este oficio tenga la salida laboral mas rápida posible”*

*( Entrevista 1)*

*“...los programas para los jóvenes en general son cortos empiezan y terminan , los cursos son de capacitación pero no hay políticas que propongan un seguimiento... y en este contexto de pobreza cada vez se profundiza mas el tema de la falta de proyectos en los jóvenes , es complicado, este sector excluido ya esta en ese lugar y es como que hay que hacer no solamente una capacitación si no toda otra cuestión de contención y de entendimiento de que es lo que le esta pasando a cada joven para realmente poder decir bueno podemos ayudar, orientar a que encuentre un proyecto de vida, un proyecto de trabajo.... esa es mi percepción personal.” ( Entrevista 2) .*

Por otro lado, en las entrevistas realizadas a los representantes técnicos y políticos a nivel local , al interrogar sobre la desocupación juvenil e intentar profundizar el análisis del problema en la Región , se mencionan dificultades asociados con déficit estructurales que podrían ser agrupadas en tres categorías:

- a) En el mercado de trabajo (el incremento de los jóvenes oferentes en el mercado de trabajo producto de los procesos de emigración rural, la reducción de creación de puestos efectivos desde el sector productivo ,el incremento del empleo en negro en diferentes sectores entre ellos el empleo público ,la segmentación ocupacional entre jóvenes de diferentes grupos socio-económicos);
- b) En el sistema educativo ( las altas tasas de analfabetismo y deserción escolar, el bajo porcentaje de jóvenes que acceden y que permanecen en el nivel superior, los inconvenientes de las instituciones educativas oficiales orientadas a la formación profesional para garantizar ofertas de calidad y sostener una matrícula ) y
- c) En el sistema de seguridad y protección social (la situación de pobreza e indigencia de las familias de origen de los jóvenes ) .

Finalmente, un aspecto interesante para ser señalado es que, a pesar de que en los relatos de estos actores se evidencia cierto grado de certeza de que el incremento de las calificaciones juveniles no supone un mejoramiento del volumen general de los puestos de trabajo , ni en el mejoramiento en la calidad de los trabajos existentes, los mismos deciden continuar utilizando estas herramientas , por diversos motivos que responde a variados intereses – políticos, institucionales, etc. - pero entre ellos, un motivo indicado por varios entrevistados, es que constituyen la única alternativa oficial disponible y que , en algún punto , les permite poder “actuar” sobre el problema , intervenir en la realidad a partir de las misiones y funciones que , como organizaciones y referentes sociales vinculados al tema , les han sido otorgadas .

**b) *¿El Autoempleo como alternativa?***

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 es otro de los objetivos del programa .

Ante la escasez del empleo formal y asalariado, desde los ámbitos gubernamentales aparece, en los últimos años, otra línea dentro de las políticas activas en el mercado de trabajo – complementaria a la antes descripta - a partir de las cuales se visualiza al autoempleo y a los microemprendimientos como una nueva opción para el tratamiento de la problemática laboral en este grupo etario y socioeconómico.

Dichas iniciativas microempresariales y productivas que, tal como lo define Jaramillo (2004)<sup>25</sup>, apuestan “ por el poder de uno”, 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. En tanto “actores estratégicos del desarrollo”, denominación acuñada por algunos organismos internacionales, los jóvenes ya no son vistos como los afectados directos del problema si no como parte de la solución de los mismos en tanto que , como lo expresa Weimberg (

<sup>25</sup> Baanante Jaramillo , M ( 2004) : Los Emprendimientos Juveniles en América Latina :; Una respuesta ante las dificultades de empleo?. 1ra.edic. Red Edis. Buenos Aires.

2003)<sup>26</sup> “en la sociedad del conocimiento deberán ser los portadores del cambio y la modernización social” . En esta misma línea, el programa analizado en sus materiales de formación para los capacitadores de los cursos<sup>27</sup> , destaca la concepción de los jóvenes como agentes de transformación social a partir de sus propias experiencias.

De esta manera, el **enfoque del emprendimiento y del “ sujeto emprendedor”**<sup>28</sup> , 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 que le atribuyen el estatus de mecanismo de inserción laboral en el terreno de las políticas y programas de empleabilidad asociándolas , como en el caso analizado , con la perspectiva del Capital Social.

Si bien existen numerosas definiciones de Capital Social , en este caso hacemos referencia a aquella propuesta por la CEPAL<sup>29</sup> : “ *Conjunto de normas , instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas , las comunidades y la sociedad en su conjunto*” , en tanto que constituye un concepto clave en el paradigma 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 el 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. En el caso de los jóvenes , consecuentemente , lo que se intenta promover desde el programa son las ideas vinculadas con el diagnóstico social participativo , el asociativismo y el cooperativismo como instrumentos útiles para la generación y

<sup>26</sup> Weimberg, P. ( 2004) : “ Emprendimientos Juveniles: alternativa frente al desempleo”. Revista VOCES . N° 3 . OIJ.

<sup>27</sup> Módulos de Orientación para Formadores en Desarrollo Socio-Comunitarios. INCLUIR-DINAJU.

<sup>28</sup> Dávila León y Honores ( 2003) , mencionan que dicha idea aparece asociada a un conjunto de actitudes y conductas que darían lugar a un perfil profesional , ligado a aspectos nucleares como el manejo del riesgo , la creatividad , la capacidad de innovación , la autoconfianza y aun determinado tipo de acción innovadora – es decir que suponga la creación de algo nuevo y de un nuevo valor :producto , bien o servicio que anterior a ella no existía o que es capaz de aportar algo nuevo- . Dávila León ,O. y Honores, C ( 2003) : “ Capital Social Juvenil y Evaluación Programática hacia Jóvenes” Revista Ultima Década N° 18.Abril. CIDPA. Viña del Mar.

<sup>29</sup> 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. Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre.

puesta en marcha de proyectos productivos, así como el reconocimiento de los beneficios que supone la generación de un sistema de redes sociales en la búsqueda de su inserción laboral.

Sin desestimar el potencial que supone la adopción de estrategias que promuevan el fortalecimiento del tejido social, nos parece oportuno señalar algunas limitaciones de los argumentos latentes en estas líneas propositivas. Enfatizar la idea de que la generación de empleos sostenibles en un territorio y de que la prosperidad económica de una comunidad dependan, fundamentalmente, de la existencia de una sociedad civil articulada, dinámica y activa – con destrezas para la detección de nichos ocupacionales y demandas locales - es una visión que nos parece reducida. Fundamentalmente, por el hecho de que consideramos que, difícilmente puedan ser gestionadas y resueltas a nivel local, a nivel micro- territorial, determinadas tendencias estructurales del funcionamiento del mercado de trabajo, menos aún si estos actores no cuentan con el poder ni los recursos para hacerlo.

Al respecto –y sin entrar en una discusión detenida sobre el tema ya que no constituye el objetivo central de este trabajo – podríamos indicar que si bien desde el programa se contempla un esquema de incorporación de diferentes actores sociales, la participación y capacidad de toma de decisiones de los mismos en las instancias del diseño y la implementación es reducida. Por otro lado, se parte del supuesto de la existencia de una sociedad homogénea que, de alguna manera, desconoce las asimetrías en las relaciones de poder entre los diferentes grupos de participación.

Siguiendo a Portes (citado en Dávila León y Honores, 2003)<sup>30</sup> entendemos que para un tratamiento más integral del problema convendría recuperar, entonces, algunas perspectivas sociológicas contemporáneas sobre el capital social, que sostienen que ningún nuevo concepto sin un análisis crítico del modelo de desarrollo vigente, podrá colaborar efectivamente al logro de mayor equidad económica y social .

#### b.1 Algunas restricciones en relación con el abordaje propuesto:

<sup>30</sup> Op.cit.

En contextos como el analizado, donde los índices de pobreza, indigencia y exclusión social son tan elevados - producto de las políticas sociales compensatorias y clientelares aplicadas hasta el momento – el grado de fragmentación social atenta justamente contra la capacidad organizativa y de gestión por parte de las organizaciones sociales. De este modo, como lo señalan los informantes claves a las conocidas dificultades propias de muchas ONGs ( heterogéneas en cuanto al grado de formalización<sup>31</sup> , poca antigüedad, falta de experiencia en el tratamiento de problema juvenil, recursos financieros , técnicos y humanos insuficientes, etc. ) se adicionan las restricciones de los Municipios (inexistencia de estructuras para la atención del tema juventud, tradición incipiente en la práctica democrática , etc. ) y la ausencia del sector empresarial privado local por el bajo grado de interés que la propuesta genera en tanto no visualizan que su inclusión les reporte beneficios directos e inmediatos para su accionar cotidiano.

Asimismo , frente al carácter transformador que estas iniciativas prometen en torno a la dinámica interna del mercado laboral juvenil, cabe reflexionar en que medida las mismas constituyen posibilidades efectivas para que los jóvenes construyan itinerarios más o menos calificantes que los alejen de la situación de exclusión en la que viven o si , en todo, caso devienen en prácticas autogestivas en espacios locales , cada vez más reducidos , sin otro horizonte de integración que no sea el propio sector informal . Salvia ( 2004)<sup>32</sup> , en un interesante artículo en el que analiza el papel de las economías de la pobreza ante la crisis del empleo en nuestro país , sostiene la hipótesis de que el principal efecto agregado de las mico-estrategias de subsistencia es la consolidación de la segmentación laboral y la reproducción de la informalidad en los sectores marginales .

De acuerdo a la revisión de experiencias anteriores que realizan los mismos entrevistados, 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 aparece limitada no sólo

<sup>31</sup> Las organizaciones ejecutoras del programa abarcan una amplia variedad entre las que se incluyen Organizaciones Civiles con Personería Jurídica, Fundaciones, Grupos Juveniles y de Fomento , Asociaciones Barriales , Iglesias de diversas doctrinas.

<sup>32</sup> Salvia, A ( 2004 ) : “ Crisis del empleo y nueva marginalidad en los tiempos de cambio social. Génesis de una catástrofe anunciada”. Revista Argumentos. N°4. Octubre. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

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 y la insuficiencia de fuentes de financiamiento ( tanto desde el sector público como privado) si no también – y fundamentalmente - debido a la carencia de instituciones de apoyo técnico que aseguren un seguimiento efectivo del proceso , en tanto que las redes familiares , comunitarias e institucionales que podrían otorgar contención y protección están seriamente debilitadas o son inexistentes.

• **Los límites de la focalización para el tratamiento del problema :**

En la etapa de diseño de una política pública, la opción por realizar una focalización de la población beneficiaria de las acciones implica separarse de un enfoque de universalidad, homogeneidad y de no discriminación y segmentar a la misma de acuerdo a sus carencias y necesidades.

Según la CEPAL (1995)<sup>33</sup> « *focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per cápita* ».

Considerando que los recursos son escasos, aparece la necesidad de seleccionar aquellos grupos cuyas necesidades no son postergables y que resulten ser los más afectados por el problema en cuestión.

El argumento expuesto que, como antes lo mencionamos , ha sido uno de los criterios adoptados por las políticas compensatorias aplicadas en la década pasada en nuestro país en el tratamiento de la problemática juvenil y que continúa vigente a través de las explícitas recomendaciones en publicaciones recientes <sup>34</sup> y en la prácticas de intervención de los programas sociales.

En esta línea, desde el INCLUIR se propone una “ discriminación positiva” en formación y capacitación para aquellos jóvenes en situación de exclusión social producto de la crisis económico-social que sufre la Argentina.. Para la delimitación concreta de la población de las acciones se utilizan

<sup>33</sup> CEPAL 1995 «Focalización y pobreza». *Cuadernos de la CEPAL* N° 71, Santiago de Chile.

<sup>34</sup> CEPAL –OIJ. 2004. “ Juventud e Inclusión Social en Iberoamérica”.

criterios de selección y priorización vinculados con cuatro variables<sup>35</sup> : a) La edad ( jóvenes de 18 a 25 años) , b) La Situación Educativa ( aquellos que tengan un bajo nivel de escolaridad y/o baja calificación laboral ) , c) La Situación Laboral ( aquellos que se encuentren desocupados , subocupados o bien ocupados en empleos preacarios) d) La Situación Socio-Económica ( aquellos ubicados en la categorías de pobreza e indigencia).

Los fundamentos esgrimidos para tal segmentación se orientan, fundamentalmente, en torno a dos cuestiones : por un lado, al hecho de si bien la franja etaria de 15 a 19 años abarca a la población juvenil en su totalidad , el tramo de 18 a 25 años es el que muestra el mayor índice de exclusión según datos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC) - asimismo, dentro del citado grupo, los jóvenes pobres representan el 44% de dicha población- ; por otro lado, se entiende que aquellos que quedan fuera de este tramo etario podrían ser atendidos por otros planes y programas sociales vigentes ( tales como el Plan Jefes y Jefas de Hogar o el Plan Manos a la Obra , para los mayores de 25 años o los Programas Familia, Adolescencia, PROAME , entre otros, para los menores de 18 años).

De alguna manera , de acuerdo a lo establecido en los documentos consultados, la focalización buscaría romper con la dispersión de recursos que conlleva el beneficiar a sectores no pobres y supondría una manera de relegitimar al Estado frente a los sectores más desfavorecidos si se logra finalizar con el tradicional clientelismo y el reparto de beneficios que normalmente se asocia a la política social. Sin embargo, los esfuerzos realizados en este sentido y las mejores intenciones existentes por parte de los ejecutores locales del programa parecieran encontrar algunas restricciones propias del modelo en el momento de tener que enfrentarse , en la etapa de implementación, con los afectados directos por el problema.

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

---

<sup>35</sup> Con excepción de la línea de Financiamiento de Proyectos productivos , que se implementa en una segunda etapa y prevé la incorporación de jóvenes que se ya se encuentren desarrollando actividades similares sin necesidad de que reúnan tales requisitos.

que se dirige el programa. El origen estructural y el carácter transversal que posee la pobreza en esta región, se traduce en dificultades en el acceso al mercado laboral de jóvenes de diferentes posiciones económicas, sociales y culturales. De este modo y ante la pronunciada y prolongada inexistencia de acciones que atiendan el problema , ante el surgimiento de una oferta estatal vinculada al tema , tales demandas se ponen en evidencia :

*“ ...tuvimos muchos chicos que estaban estudiando un terciario, o incluso que estaban en la facultad pero que decían que ellos de igual manera necesitaban conocer un oficio para trabajar mientras estudiaban porque, por ejemplo son de familia humilde o porque son del interior y tiene que acá pagar pensión y ese tipo de cosas .....también otros pibes que te das cuenta que no son justamente los más marginales y a veces con muchas mas ganas que un chico que a lo mejor la necesitara mas porque va a ser lo único que va a poder estudiar y a demás es gratis digamos , pero bueno ...es como el sector se ampliaba , otros que tal vez también querían aprovechar la oferta ...” ( Entrevista 3)*

Por otro lado , también la rigidez del diseño bajo el patrón de las normas de acceso en función de la edad fue un elemento detectado en el momento de las inscripciones a los cursos :

*“ La edad que abarca el programa , por encuestas que dicen que los más desprotegidos, es a los a los jóvenes en este rango de estas edades 18 a 25, lo que tuvimos aquí por ejemplo - en el momento de la inscripción a los cursos - es la demanda de chicos mas jóvenes, de 14 años en adelante o sea es una franja mas amplia la que esta desprotegida , de 14 en adelante , que ya habían abandonado la escuela digamos, porque el programa en si apunta a chicos con bajos niveles de escolaridad o sea que hayan abandonado el nivel educativo en alguna etapa de su vida, o sea vos tenés chicos más chicos que ya habían dejado la escuela y que querían incluirse ” ( Entrevista 1)*

*“ el tema de la selección de los beneficiarios es todo un problema , bueno ...eso igualmente lo manejan desde la Nación , a través de una base de datos pero , por ejemplo, tuvimos chicos de 30 - 31 años que querían participar y el programa específicamente era hasta 25 ....y la pregunta era entonces ¿ porque nosotros no si el programa se llama incluir?... ” ( Entrevista 2)*

Además de la identificación y diagnóstico de estos sectores juveniles que manifestaron sus necesidades y “quedan afuera” del programa por no responder al perfil en tanto “población destinataria”, 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:

*“Lo que me preocupa mucho es como hacer el abordaje con ese con este sector joven, digamos más vulnerable , que esta realmente excluido, porque estoy convencida de que no son los mas excluidos los que al final quedaron y accedieron, los verdaderos excluidos económicamente , socialmente y afectivamente, los excluidos de vinculo y de redes me parece que esos siguen quedando afuera porque la estrategia tiene que ser mucho mas profunda, por ahí como te decía, con otros tiempos con otro tipo de abordaje.... si bien esto se perfila así pero llegada la cuestión operativa hay que cumplir plazos, tiempos, el curso dura 6 meses, tiene tantas clases, es como que se necesita digo no se trabajadores sociales, psicólogos sociales, hacer posta en un centro comunitario, ver como poder hacer o sea tener detectado cuales son en esos barrios mas marginales cuales son, incluso hasta los jóvenes que están con mayor problema que es lo que esta pasando.... es lo que hace a tener una mirada mas profunda , porque hay una población juvenil que sigue excluida cuando está esta oportunidad ....” ( Entrevista 3)*

Si bien en el relato anterior se mencionan algunas dificultades asociadas a los mecanismos previstos para difusión de la información , la captación y permanencia de la población destinataria en los cursos lo que en definitiva se evidencia son las 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.

En este sentido, Lo Vuolo ( 1993)<sup>36</sup> , hace algún tiempo, señalaba que las prácticas de focalización presentan serias deficiencias y finalmente no logran su principal finalidad ya que al reducir el objetivo de la política social al impacto del gasto , ocupándose de los efectos y no de las causas de la pobreza , basando sus evaluaciones en criterios estáticos y no toma en cuenta los problemas de la dinámica de distribución de la riqueza , ni de la propia pobreza.

#### **4.COMENTARIOS FINALES:**

---

<sup>36</sup> Lo Vuolo , Rubén ( 1993) : “ Conflictos actuales y escenarios futuros de la política social “ en Lo Vuolo y Barbeito : La nueva oscuridad de la política social . Del Estado Populista al Neoconservador. CIEPP- Miño y Dávila Editores , Buenos Aires

A lo largo de este trabajo, a partir del análisis de un caso, intentamos reflexionar a cerca del modo en que se define y concibe la problemática laboral juvenil desde las políticas públicas en nuestro país, los marcos interpretativos e ideológicos que se sustentan las actuales intervenciones para este sector e identificar las eventuales rupturas conceptuales y metodológicas en relación con experiencias anteriores.

En el diseño inicial del programa INCLUIR se observa, en primer lugar, un abordaje diferente y más amplio de los problemas generales del colectivo juvenil, fundamentalmente, porque en la atención de estos temas se evidencia un mayor énfasis en la búsqueda de una integración de tipo social y cultural, más cercana a la noción de construcción y ampliación de ciudadanía. Sin embargo, en relación con el tratamiento específico del problema del empleo 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 políticos que los sustentan.

Al igual que en las experiencias de políticas públicas de la década del 90, que basaron sus acciones en la teoría el capital humano, el diagnóstico de las restricciones de los jóvenes en el acceso al mercado laboral siguen estando definidas, principalmente, como una carencia formativa. De manera complementaria, desde el enfoque del Capital Social, surgen en esta propuesta algunas otras alternativas de solución (autoempleo y generación de microemprendimientos) pero que, desde nuestro punto de vista, son parciales y operan como obstáculos para la discusión de algunos factores de orden estructural (vinculados con las características del sistema económico, social y político del país) que determinan, en definitiva, todo el proceso de producción del problema.

Por su parte, la matriz básica en materia de intervención 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 en la propuesta 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.

70

Congreso  
Nacional  
de Estudios  
del Trabajo

aset

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

Araoz 2838 - (C1425DGT) Buenos Aires - Tel: (011) 4804 4949 / Fax. (011) 4804 5856  
[www.aset.org.ar](http://www.aset.org.ar) / e-mail: [a-s-e-t@fibertel.com.ar](mailto:a-s-e-t@fibertel.com.ar)