

Pablo Andrés Barbetti

Políticas sociolaborales juveniles: el caso del Programa Incluir en el Gran Resistencia (Chaco): ¿una nueva política?

Introducción

79

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 con el nivel educativo que posee, los recursos económicos de los hogares de los que proviene, el capital cultural y social adquirido y también según el sexo, fueron atendidos en la década de los años 1990 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 resultado relativo de las acciones emprendidas.

Actualmente, a partir de la 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 de los jóvenes a nivel territorial, que ameritan ser analizadas.

Una versión preliminar de este artículo se presentó en el 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, organizado por ASET, 10 al 12 de agosto de 2005.

Pablo Andrés Barbetti es 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, con lugar de trabajo en el CES (Centro de Estudios Sociales - UNNE).

Los datos presentados en este artículo constituyen los primeros 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". En esta presentación, específicamente, nos proponemos analizar el caso de un proyecto de alcance nacional y 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 acerca 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

80 El mercado juvenil en el Gran Resistencia Algunas características contextuales

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

Al igual que para los demás aglomerados urbanos de la Región NEA (Corrientes, Posadas y Formosa), los datos estadísticos oficiales del año 2004 mostraban preocupantes indicadores en relación con procesos de pobreza e indigencia,¹ en los que la población menor de 14 años aparecía como la más afectada a nivel nacional y regional, registrando, junto con Corrientes, los peores guarismos en torno de estas variables.²

Específicamente en relación con la población juvenil, la EPH continua (segundo semestre del 2004)³ del Gran Resistencia, indicaba que el 23,6 por ciento de la población total tenía entre 14 y

24 años de edad; entre ellos el 34 por ciento se encontraba bajo la línea de indigencia, cifra que ascendía al 74,6 por ciento para los que vivían por debajo de la línea de pobreza. En relación

con el nivel educativo, dicha medición indicaba que en el grupo de jóvenes de 14 a 19 años el 11,4 por ciento no había completado el nivel primario y entre los jóvenes de 20 a 24 años el 35,1 por ciento no había finalizado el nivel secundario, mientras que solamente el 35 por ciento continuaba sus estudios de nivel superior; cifras que ponen en evidencia el doble proceso de exclusión social soportado por los jóvenes de la región NEA al que hace referencia San Martín (2004) al señalar que, como grupo de edad, son particularmente vulnerables a los ciclos recesivos pero, además, como habitantes de una región periférica padecen peores situaciones de pobreza estructural y tienen un acceso más limitado a los bienes públicos.

En cuanto a la situación laboral de los jóvenes, en un estudio anterior⁴ centrado en el análisis de los cambios ocurridos en el mercado laboral de este conglomerado urbano en la última década,⁵ encontramos que si bien en la PEA⁶ se produjeron tendencias similares al resto del país –caída en las tasas de ocupación y aumento de las tasas de desocupación–, se mantuvieron las condiciones desfavorables para los más jóvenes.⁷ El mayor grado de vulnerabilidad de este colectivo social quedaba también en evidencia en las estimaciones sobre la variación de las tasas de ocupación ya que eran quienes presentaban una caída mucho más pronunciada que en los restantes grupos etarios. Asimismo, algunos indicadores de la calidad de las ocupaciones obtenidas (tipos de contratación, calificación ocupacional, tiempo de trabajo, acceso a beneficios sociales y el nivel de ingresos) daban cuenta de la desfavorable situación en la que se encontraban.

Datos más actualizados, obtenidos de la EPH continua 2004 (segundo semestre) muestran 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 por ciento), igualmente aparece 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 por ciento. Los datos sobre la calidad de las ocupaciones obtenidas, por su parte, indican un mantenimiento de situaciones precarias de inserción para este colectivo social.⁸

⁴ Barbetti, P. (2003)

⁵ En dicho artículo se analizan indicadores laborales obtenidos de las EPH (Onda Mayo) de los años 1991 (momento en que se implementa el Plan de Convertibilidad que caracteriza el modelo de reestructuración socioeconómica de la década de 1990) y 2003 (que permite visualizar el impacto que generó en el mercado de trabajo la crisis post devaluación en el 2001)

⁶ Población Económicamente Activa

⁷ Así en los registros de mayo de 2003 la tasa de desocupación para el grupo de jóvenes entre 14 y 19 años del Gran Resistencia se elevaba a un 21,9 por ciento y casi triplicaba al segmento de individuos en edad económicamente activa (25-49 años) y los valores para la franja etaria de 20 a 24 años (14,8 por ciento) los ubicaban como el segundo grupo particularmente afectado por este fenómeno

⁸ Entre los jóvenes de 14 a 19 años ocupados se registraba una subocupación del 17,9 por ciento y una sobreocupación del 39,3 por ciento, similares eran los valores para la franja de jóvenes entre 20 y 24 años (17,2 y 37,4 por ciento respectivamente). Por su parte, entre los asalariados solamente uno de cada diez accedía a beneficios tales como aguinaldo, obra social o vacaciones

¹ Ver Cuadro 1 en Anexo.

² Ver Cuadro 2 en Anexo

³ Tomamos esta medición del INDEC para la caracterización contextual porque coincide con la fecha en la que se gestiona y acuerda la implementación del programa analizado en la provincia del Chaco

Finalmente, conviene señalar que a pesar del evidente mejoramiento de los indicadores del mercado laboral urbano a nivel nacional (tal como lo indican las estadísticas oficiales en las últimas mediciones) algunas particularidades a nivel regional indican la necesidad de un tratamiento específico y un seguimiento de tales procesos para evaluar su evolución.⁹ Si bien el NEA aparece con la menor tasa de desocupación, al mismo tiempo es llamativo el bajo nivel de actividad y empleo que caracteriza a la zona; estos valores que podrían estar dando cuenta de un proceso de desempleo oculto en la inactividad –junto con la inclusión de los beneficiarios de los planes jefes de hogar como desocupados– aparecen como una señal de alerta sobre la lectura del panorama laboral en la región. Las tasas de pobreza e indigencia y los altos porcentajes de empleo precario, por su parte, contribuyen a la construcción de una situación paradójica dando cuenta de puntos de tensión entre el mejoramiento de los niveles de ocupación, la calidad de las mismas y el mantenimiento de una desigual distribución de la riqueza.

82 Un balance de las acciones implementadas en las políticas de empleo juvenil en los años 1990

Distintos autores¹⁰ coinciden en definir 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. Tales conceptualizaciones plantean 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 este enfoque es el hecho de que los *problemas* sobre los que se actúan, o sobre los que se reflexionan, no están *dados* sino que son construidos y definidos subjetiva e interesadamente por los actores políticos y sociales estratégicos. En tanto construcciones sociales, las políticas públicas serían el resultado de un juego de poder, donde las decisiones surgen de confrontaciones y consensos entre distintos actores o grupos intervinientes, con distintos grados de participación, instancias en las que la presencia del Estado y de la administración pública es determinante para que una política tenga carácter *público* ya que es quien debe primero instalar este tema en la agenda de gobierno e intervenir luego tanto en la toma de decisiones como en la gestión

⁹ Ver Cuadro 3 en Anexo

¹⁰ Aguilar Villanueva, 1993; Tamayo Sáenz, 1997; Oslak, 1978

En relación con este complejo proceso –y en coherencia con los objetivos planteados en esta presentación– es que, antes de iniciar la dis-

cusión sobre el programa que tomaremos como caso de análisis, resulta oportuno hacer una breve revisión del tratamiento que tuvo el problema del empleo juvenil en la década pasada en Argentina y de las alternativas de solución que generaron desde los Organismos Gubernamentales

Los Programas “Proyecto Joven” y “Capacitar” como ejemplos paradigmáticos

En la bibliografía consultada¹¹ se señala que la década de los años 1990 Argentina, se caracteriza por la emergencia de novedosas políticas públicas que intentaron generar algún tipo de impacto en el mercado laboral y reducir las altas tasas de desempleo. Las mismas configuraron una batería de medidas que incluyeron acciones en diferentes planos: desde modificaciones en la legislación laboral, políticas tributarias, de sostenimiento de ingresos hasta el diseño de políticas activas de creación y fomento de empleo. Dentro de estas últimas se incluyen los planes y programas de empleo transitorio, los subsidios a la creación de empleo privado, y programas de relocalización laboral y capacitación, esquemas que –en muchos casos– se mantienen vigentes

Propuestas inicialmente por los Organismos Internacionales¹² de asistencia crediticia, estas políticas sirvieron de soporte al proceso de Ajuste Estructural que, en América Latina, se presentó como la alternativa para solucionar problemas socio-económicos persistentes en las últimas décadas

En nuestro país, en el plano laboral, la Ley Nacional de Empleo (Nº 24.013/91) constituyó el instrumento jurídico que promovió el establecimiento de medidas –derivadas de estas recomendaciones– tendientes a favorecer la desregulación y la flexibilidad laboral que, con un carácter funcional al proceso de liberalización económica, operaron bajo la argumentación de atender a los cambios que afectaban el funcionamiento del mercado de trabajo, como consecuencia de las nuevas condiciones de producción a nivel mundial

Además de los conocidos efectos que ocasionaron tales reformas en nuestra región, crecimiento de los niveles de desempleo, incremento de la desprotección en materia de seguridad social, precarización de las condiciones laborales y su impacto en la

¹¹ Cárcar, 1998; Marshall, 1998; Oliva, 2000; Galín y Pautassi, 2001; Neffa, 2003

¹² Galín y Pautassi (op cit) en un análisis de los acuerdos de préstamo firmados con el Fondo Monetario y el Banco Mundial en esta década, citan un texto ejemplar de este último que sugiere como lineamientos para el tratamiento medidas tales como: 1) la reducción de los costos laborales, lo que incluye la eliminación de las rigideces institucionales que obstaculizan la flexibilidad salarial (a la baja, obviamente); 2) la reducción de las contribuciones a la seguridad social (llamadas impuestos al trabajo); 3) la reducción del costo del despido; 4) descentralización de la negociación colectiva y 5) reformas de la seguridad social (sistema previsional, de salud, educación, vivienda) e implementación de programas sociales focalizados dirigidos a una población objetivo o meta, que se encuentre debajo de los niveles de pobreza

desestabilización de los ingresos y en los niveles de pobreza,¹³ lo que nos interesa distinguir, en este caso, como uno de los rasgos centrales de los programas de activación del empleo que surgen en esta década, es que los mismos marcan un punto de inflexión en el abordaje de la intervención en el mercado de trabajo y una resignificación de la concepción del trabajo y el empleo; a diferencia de las anteriores instituciones existentes en materia laboral de corte universalista,¹⁴ se inicia un proceso de diseño de nuevas estrategias de atención a grupos sociales específicos, que brindan algún tipo de apoyo pero que no efectivizan derechos sociales. Se trata de políticas que, a decir de Grassi,¹⁵ no son respuesta a un problema —la desocupación— sino que constituyen una nueva manera de concebir a las mismas como *asistencia*; programas que ofrecen un beneficio de carácter

remedial y promueven, a su vez, formas de integración social con un carácter restringido en tanto son portadores y productores de una integración con mayor subordinación y desigualdad social.¹⁶

En este contexto, en el caso de los jóvenes, y de manera coincidente con lo ocurrido en casi la totalidad de los países latinoamericanos, ante el crecimiento de las tasas de ocupación, la opción central fue la implementación de estrategias de formación. Tomando como experiencia pionera al Programa *Chile Joven*, que se dirigía específicamente a jóvenes en situación de “riesgo social y/o desempleo estructural”,¹⁷ en el resto de América Latina se emprendieron, poco tiempo después, otros planes ambiciosos con una lógica de intervención similar.¹⁸

En Argentina, siguiendo el mismo modelo (y enmarcadas en la mencionada Ley Nacional de Empleo) se creó, en 1993 el Proyecto Joven,¹⁹ componente principal del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP) y del Programa de Apoyo a la

Productividad y Empleabilidad de Jóvenes - Subprograma de Capacitación Laboral (PAPEL) 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. Mediante la capacitación, el programa se proponía como objetivos: “a) Apoyar el proceso de reconversión productiva mediante el aumento de la oferta de mano de obra semi-calificada en oficios en los que dicha mano de obra era considerada insuficiente b) Elevar las posibilidades de inserción laboral y social de un grupo de individuos que enfrentaban problemas de marginalidad o exclusión socio-laboral”²⁰

La estrategia de intervención en cada una de las provincias consistía 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.²¹

En el año 2001 el Proyecto Joven pasó a denominarse Programa Capacitar y antes de finalizar el año se produjo su interrupción total. 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 nacional²² permite observar el relativamente bajo alcance que el proyecto tuvo en dicha jurisdicción.²³

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

Subirats (1995) 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

²⁰ Documentos de Difusión del Programa Proyecto Joven. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación

²¹ Para la selección de las mismas se realizaron concursos abiertos en los que podían participar todos los potenciales oferentes sin restricción de país de origen, mientras que la selección y adjudicación se realizó aplicando los procedimientos fijados por el BID

²² Devia, 2003

²³ En la investigación antes citada se menciona que la cobertura total de beneficiarios en este distrito, durante el período 1993-2000, fue de 1471 vacantes adjudicadas, sobre un total de 115.575 en todo el país. Por otra parte, utilizando un carácter comparativo con otras provincias, puede observarse que son bajos los valores sobre la cantidad de cursos adjudicados (80) y de ICAP adjudicatarias de dichas acciones (24)

¹³ Para una discusión detenida sobre estos temas puede consultarse Lindenboim y Danani (2003) quienes realizan un completo e interesante trabajo de compilación de estudios sobre estas reformas desde una perspectiva comparada.

¹⁴ Nos referimos concretamente a las instituciones de protección construidas en torno del trabajo asalariado, promovidas desde el Estado.

¹⁵ 2001

¹⁶ Raggio, 2003. Esta autora, a partir del análisis de algunos programas sociales desde la perspectiva de los beneficiarios distingue cómo para los mismos, el trabajo se configura ya no como un derecho sino como algo cuya obtención debe ser “ganada” y ante la necesidad de obtener medios para la reproducción de la vida, en muchas ocasiones deben aceptar cualquier tipo de oferta.

¹⁷ 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.

¹⁸ Entre ellos pueden mencionarse 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.

¹⁹ Dicho programa fue diseñado e implementado por los Ministerios de Economía y 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)

sentido, algunos estudios efectuados en los programas de empleo y formación para los jóvenes,²⁴ además de ratificar la necesidad de establecer y consolidar la cultura de la evaluación, señalan algunos aspectos deficitarios tales como ciertas debilidades en las actividades de seguimiento, en la sistematización de los datos y en la utilización de las metodologías.

Lo cierto es que, independientemente de los señalamientos de algunos resultados positivos de las experiencias (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 y sus vínculos con los sectores empleadores), 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.

Gallart,²⁵ en un análisis de experiencias de programas con similares características en América Latina señala que si bien los estudios muestran un leve efecto favorable en la empleabilidad de los beneficiarios en comparación con los grupos de control, desde un punto de vista cuantitativo, estaban lejos de alcanzar un impacto significativo en la población objetivo²⁶ indicando, también, que la crítica más frecuente que se manifiesta frente a estas propuestas es que no cuentan con elementos que permitan compensar las carencias de competencias generales y sociales que caracterizan a la población vulnerable y que los cursos no aseguran el acceso a trayectorias ocupacionales relativamente calificadas.

Devia,²⁷ en su evaluación sobre el Proyecto Joven, menciona que podría considerarse que el impacto de la intervención no fue relevante, ya que no fueron significativas las mejoras en relación con la reducción del tiempo de búsqueda de trabajo, finalizada la capacitación solamente 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,²⁸ 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) intervinientes, que no fueron consideradas en el momento del diseño del programa y condicionaron el cumplimiento de los objetivos. En otro orden, en relación con el perfil de las instituciones capacitadoras y con las estrategias metodológicas adopta-

das en las instancias formativas. Castro²⁹ indica que el modelo de gestión propuesto incentivó –mediante la promoción masiva y también personalizada– la participación de una heterogeneidad 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 ideal y el modelo de intervención estatal en el que estos programas se inscribieron, ya que marcaron también un cambio significativo respecto de lo que fuera históricamente una responsabilidad social del Estado en lo relativo a programas de formación y capacitación

Señala Jacinto³⁰ 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,³¹ 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.³²

Desde una mirada más abarcativa, y en concordancia con lo que antes planteábamos, podríamos decir que el nuevo modelo respondió a la estrategia de intervención estatal y al modo de *operar* en materia de políticas públicas que se introdujo durante la década de los años 1990 en Argentina. A decir de Fleury,³³ 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 las 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”

Paralelamente a las transformaciones antes mencionadas en el plano laboral, desde el Sistema Educativo Formal, específicamente en relación con la formación laboral, se produjo un corrimiento del Estado y un traspaso de funciones al sector privado³⁴ enfatizando la orientación de los contenidos de las instancias de aprendizaje en función de las demandas del sector empresarial. De este modo, como lo sintetiza Devia,³⁵ el tratamiento del tema de la desocupación

²⁹ 1997

³⁰ Op cit.

³¹ Díez de Medina, 2001

³² 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 con algunos diagnósticos, se caracterizaba por una creciente burocratización, con una oferta poco flexible y alejada a las nuevas necesidades que se planteaban desde de las empresas en un contexto de apertura económica

³³ 1997.

³⁴ Los diagnósticos de los temas prioritarios, los diseños de las propuestas de los cursos y las acciones propias del proceso de implementación así como las gestiones para la realización de las pasantías quedan a cargo de este sector (ICAP y empresas)

³⁵ Op Cit

²⁴ Tapia 2002; Abdala, 2004

²⁵ 2001.

²⁶ Dicha autora advertía que la desocupación juvenil no plantea un problema de *stock* (un número existente de jóvenes que hay que capacitar e incluir en el mercado de trabajo), sino de flujo y aún en el supuesto de que cada año se capacite a un número minoritario pero relevante de jóvenes, en las nuevas generaciones subsistiría la situación, en tanto no varíen las condiciones demográficas de expulsión del sistema educativo y de dificultades en la inserción ocupacional que alimentan ese flujo

²⁷ Op cit

²⁸ 1997

juvenil se circunscribió al debate en torno de la desarticulación entre las competencias de los jóvenes y las demandas de mercado, imposibilitando el cuestionamiento de otro tipo de factores vinculados con el modelo de desarrollo económico.

El Programa Incluir: ¿una nueva propuesta?

Breve descripción del Programa

Incluir, es la denominación del programa perteneciente al Proyecto Nacional de Inclusión Juvenil³⁶ que, a partir del año 2004 y mediante 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 mediante el 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".

88

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 Institucional; en cada una de ellas se financian acciones específicas de capacitación así como se ofrece apoyo financiero para la concreción de proyectos puntuales.³⁷

³⁶ Dependiente de la Dirección Nacional de Juventud de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

³⁷ Se prevé que finalizada la instancia de formación, los jóvenes puedan presentar proyectos que luego de un proceso de evaluación y selección, reciban un apoyo de hasta \$7000.

En la provincia del Chaco el programa se encuentra actualmente en la etapa 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 Actividades³⁸ 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. 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, en cambio, es responsabilidad de una Organización de la Sociedad Civil³⁹ 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.⁴⁰

Modificaciones en la intervención:
del carácter de política de empleo a
política social

Hasta aquí, y realizando una primera lectura del diseño inicial, el abordaje de las problemáticas juveniles muestra algunas diferencias –y avances– respecto del 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;⁴¹ así, a partir de la transferencia y apropiación de conocimientos en 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 provin-

89

³⁸ En la terminología técnica del programa se define a un Plan de Actividad como el conjunto de proyectos a 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.

³⁹ Denominada OA (Organización Administradora)

⁴⁰ Denominadas OE (Organizaciones Ejecutoras)

⁴¹ 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)

cial y de las organizaciones técnicas de la sociedad civil que trabajan con jóvenes en la formulación e implementación de políticas para este sector

Siguiendo a Ruíz Viñals⁴² y como reza el título de este trabajo, preferimos la denominación de "política sociolaboral" para referirnos a esta intervención, en tanto que se encuentra en el punto de intersección entre las políticas sociales y las laborales y, a su vez, forma parte de las políticas de empleo porque afecta (directa o indirectamente) a las relaciones entre los sujetos que intervienen en el mercado de trabajo. Es posible advertir, en este sentido, cómo el proceso de asistencialización del tratamiento del empleo, al que antes hacíamos referencia y que tuvo sus inicios en la década pasada, aparece actualmente con un mayor grado de institucionalización desde la intervención estatal. Además de las características de la intervención, un dato significativo es que, como problemática, el acceso al mundo del trabajo de los jóvenes aparece actualmente gestionado políticamente desde el Ministerio de Desarrollo Social. En tal sentido, como algunos ejes de esta modalidad ya se habían establecido como prácticas, 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.

90

El tratamiento del problema del empleo juvenil

¿La capacitación como respuesta? (notas sobre el Capital Humano como soporte del diseño)

Majone⁴³ 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 libramos 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 una instancia de financiamiento para la concreción de proyectos productivos se centra, básicamente, en acciones de intervención mediante la formación. En este marco se proponen

⁴² 2004

⁴³ 1997

dos tipos de capacitaciones: a) capacitaciones en oficios y b) capacitaciones en formulación de proyectos productivos⁴⁴

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 y las posibilidades de movilidad social 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. Pérez Rubio⁴⁵ realiza una síntesis de esta discusión distinguiendo los principales modelos teóricos en la articulación entre formación y mercado laboral, en la que identifica un modelo tecnocrático, de corte funcionalista y de orientación liberal⁴⁶ (que entiende a la educación como la mejor forma de conseguir una mayor igualdad y movilidad social) y un modelo de la correspondencia de orientación radical y neomarxista⁴⁷ (que concluye precisamente lo contrario: la educación constituye un elemento más de la reproducción de las desigualdades de clase, asignando empleos de diferente calidad a personas pertenecientes a diferentes grupos sociales)

Inscripta en el primer modelo, la *Teoría del Capital Humano* —principal soporte teórico de las políticas públicas de empleo juvenil en los años 1990 y que aún se mantiene en vigencia— 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 de este principio existen, tanto en nuestro país como en el conglomerado analizado, un sinnúmero de contraejemplos que parecen no haber sido tomados en cuenta. Entre ellos, quizá el más evidente, es que en

⁴⁴ 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

⁴⁵ 2002

⁴⁶ 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.

⁴⁷ En este caso se asume las posturas de sociólogos como Bourdieu (1977) y Bernstein (1975)

91

el caso de los profesionales universitarios el problema en el momento de la inserción laboral (desempleo y subempleo) no se reduce a una falta de conocimientos sino a problemas de índole estructural (tanto económicos como sociales)⁴⁸ De alguna manera, como lo indican algunos autores⁴⁹ 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

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. Desde esta perspectiva son los individuos quienes –a partir de sus conductas con un carácter racional y de acuerdo con sus capacidades individuales– podrán intervenir en dicho mercado y realizar un libre intercambio entre diferentes puestos sociales⁵⁰

La influencia de tales planteos en los diagnósticos y diseños de las políticas públicas deviene en la problematización e intervención desde una mirada parcial de la realidad social en tanto se asume la existencia de una graduación sin rupturas de los diversos aspectos de la desigualdad, determinando la correcta ubicación de los individuos según sus capacidades.⁵¹ Al omitirse el reconocimiento de que los hechos sociales básicos de la movilidad social afectan, fundamentalmente, a grupos sociales como tales (cuya condición varía en el mercado en función de una estructura de posiciones sociales) y que son diversos mecanismos interrelacionados (familia, escuela, mercado de trabajo, Estado) los que determinan la posición social de los grupos sociales (y de los individuos dentro y como

parte de ellos), se legitima la clasificación y el ordenamiento de los individuos bajo criterios meritocráticos que justifica la desigualdad bajo el argumento de la libre competencia entre los agentes sociales.

De manera complementaria al enfoque económico convencional, García Blanco y Gutiérrez,⁵² en su análisis sobre el corpus teórico sobre los procesos de inserción laboral, incluye visiones alternativas (tales como la teoría de los mercados seg-

mentados,⁵³ la teoría de la competencia por los puestos y la influencia de las variantes societales e institucionales) que intentan explicar las carreras laborales como procesos condicionados y dirigidos por fuerzas estructurales de diversa clase y, en tal sentido, permiten ampliar la mirada sobre el problema sobre el que se desea intervenir.

El posicionamiento de los actores frente a estos supuestos

La parcialidad del enfoque antes mencionado, que solamente toma como unidad de análisis a la persona, entendiendo que las propiedades sociales son el resultado de los recursos y esfuerzos individuales es, sin embargo, algo que aparece percibido por los actores directamente vinculados con la gestión del programa analizado, quienes, si bien manifiestan su adhesión a la propuesta, también señalan los límites de la capacitación en la resolución del problema tal como lo reflejan las siguientes emisiones:

" 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..." (Entrevista 1. Actor de un Organismo Gubernamental)

"... 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 más el tema de la falta de proyectos en los jóvenes, es complicado, este sector excluido ya está en ese lugar y es como que hay que hacer no solamente una capacitación sino toda otra cuestión de contención y de entendimiento de que es lo que le está pasando a cada joven para realmente poder decir bueno podemos ayudar, orientar a que encuentre un proyecto de vida, un proyecto de trabajo..." (Entrevista 2. Actor de un Organismo No Gubernamental vinculado con la Gestión del Programa)

"Mirá, mi razonamiento es que la propuesta es positiva a medias y cuando algo es positivo a medias no es positivo, yo soy bastante jodido en ese sentido, veo que se capacitan muchos pero no se genera trabajo, te digo hay chicos que tienen 3 años de capacitación y vienen por el solo hecho de estar contenidos nomás en un lugar donde van a comer, un lugar donde se los

⁵³ Específicamente, desde la Teoría de los Mercados Segmentados se reconoce 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 con 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 técnicas profesionales se asocia a "modos de ser y comportarse" que contribuyen a configurar su capital cultural y social

⁴⁸ Estudios realizados en el NEA. abonan esta hipótesis. Ver Pérez Rubio. Op. Cit

⁴⁹ Reina 2000

⁵⁰ La teoría neoclásica establece, además, como uno de sus supuestos básicos –para el buen funcionamiento de los mercados– el de conocimiento perfecto, que implica: libre, pleno, perfecto y gratuito acceso de todos los agentes a la información. Se considera que los individuos son siempre capaces de juzgar su propio bienestar, se rigen por los principios de los costes marginales, se comportan en la racionalidad con criterios optimizadores y que el mercado es perfectamente conocido

⁵¹ Cachón Rodríguez 1989

⁵² 1996

trata bien, ¿entendés? pero salir a trabajar no, no hay y no hay en el Incluir y no hay en ningún lado, es la continua pelea. ¿qué se hace después de capacitar?... el empleo juvenil no es un curso, se tienen que sacar de la cabeza eso, 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! le decís: tenés que hacer esto, no hagas lo otro... y entonces ellos te dicen –como me dijeron a mí–: che, qué me venís a contar?... yo quiero laburar... y la verdad que tienen razón, porque es así, esto tendría que ser trabajado desde el programa también” (Entrevista 4. Actor de un Organismo No Gubernamental)

Las principales observaciones críticas sobre la propuesta se vinculan con la necesidad de que la intervención no se reduzca a acciones formativas, que de manera paralela se instrumenten estrategias que promuevan el incremento de la oferta de puestos de trabajo donde los jóvenes puedan lograr su inserción y realizar prácticas de aprendizaje y que, además, contemplen la posibilidad de realizar un seguimiento y acompañamiento de las trayectorias socio-laborales

Por otra parte, en las entrevistas realizadas a los representantes técnicos y políticos a nivel local, al reflexionar sobre la problemática de la desocupación juvenil e intentar profundizar el análisis del problema en la región, se incorporaron otros aspectos 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 que podrían ser agrupadas en tres categorías:

- 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 consecuencia de los procesos de desindustrialización, el incremento del empleo en negro en diferentes sectores –entre ellos el empleo público–, el incremento de barreras restrictivas en los procesos de selección por parte de los empleadores, la segmentación ocupacional entre jóvenes de diferentes grupos socio-económicos);

- 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 novedosas, de calidad y sostener una matrícula) y

- en el sistema de seguridad y protección social (la situación de pobreza e indigencia de las familias de origen de los jóvenes)

Un aspecto interesante para ser señalado es que, a pesar de que en los testimonios de estos actores se evidencia cierto grado de certeza de que el incremento de las calificaciones juveniles no garantiza el acceso a un puesto de trabajo, ni impacta de manera directa en el mejoramiento en la calidad de las ocu-

paciones obtenidas. los mismos deciden prestar su adhesión a la propuesta y continuar utilizando las herramientas que ésta ofrece. Si bien, indudablemente, dichas prácticas responden a variados intereses –políticos, institucionales, etc – entre ellos, un motivo indicado por varios entrevistados, es que actualmente 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 con el tema, les han sido otorgadas

¿El autoempleo como alternativa?

(la incorporación de la noción de Capital Social en las intervenciones)

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 descrita– 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 socio-económico.⁵⁴

Dichas iniciativas microempresariales y productivas que, tal como lo define Baanante Jaramillo,⁵⁵ 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, desde este planteo, los jóvenes ya no son vistos como los afectados directos del problema sino como parte de la solución de los mismos (otorgándoles además un mayor grado de responsabilización sobre la situación futura), en tanto que, como lo expresa Weinberg⁵⁶ “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,⁵⁷ destaca la concepción de los jóvenes como agentes de transformación social a partir de sus propias experiencias

⁵⁴ En esta misma línea pero destinado a un sector poblacional más amplio, en abril del 2004, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se lanza el *Plan Nacional de Desarrollo Social y Economía Local Manos a la Obra* como una política destinada a la promoción de iniciativas de desarrollo productivo y comunitario a escala local

⁵⁵ 2004

⁵⁶ 2003

⁵⁷ Módulos de Orientación para Formadores en Desarrollo Socio-Comunitarios INCLUIR-DINAJU

De esta manera, *el enfoque del emprendimiento y del "sujeto emprendedor"*,⁵⁸ 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 inserción laboral en el terreno de las políticas y programas de carácter público 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 (2001): "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 mediante el cual se revaloriza el lugar ocupado por la sociedad civil en los procesos del 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.⁵⁹ En el caso de los jóvenes, consecuentemente, lo que se intenta promover desde el programa son las ideas y competencias vinculadas con el diagnóstico social participativo, el asociativismo y el cooperativismo como instrumentos útiles para la generación y 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. Concretamente, por el hecho que consideramos que difícilmente puedan ser gestionadas y resueltas a nivel local, a nivel micro-territorial, deter-

minadas 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 Portes⁶⁰ 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,⁶¹ podrá colaborar efectivamente al logro de mayor equidad económica y social.

Algunas restricciones en relación con el abordaje propuesto

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.

Mientras que en la propuesta anteriormente implementada (Proyecto Joven) la privatización del servicio de formación se concretaba mediante instituciones capacitadoras –que intentaron orientar su oferta a las demandas del sector empresarial–, se observa ahora un corrimiento y un mayor peso de tales funciones en las organizaciones comunitarias

De este modo, como lo señalan los informantes claves, a las dificultades propias de muchas ONGs (heterogéneas en cuanto al grado de formalización,⁶² 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 de 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 califi-

⁶⁰ Citado en Dávila León y Honores Op.cit

⁶¹ Una visión diferente de la noción de Capital Social, que asume una perspectiva estructural e histórica, es desarrollada por Bourdieu (1990).

⁶² 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

⁵⁸ 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 a un 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

⁵⁹ Dávila León y Honores Op. Cit

cantes que los alejen de la situación de exclusión en la que viven o si, en todo caso, como lo plantea Salvia⁶³ devienen en prácticas autogestivas en espacios locales sin otro horizonte de integración que no sea el propio sector informal. Dicho autor, 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 micro-estrategias de subsistencia es la consolidación de la segmentación laboral y la reproducción de la informalidad en los sectores marginales.

De acuerdo con 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 solamente 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), sino también 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.

98

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 implica separarse de un enfoque de universalidad, homogeneidad y de no discriminación y segmentar a la misma de acuerdo con sus carencias y necesidades.

Según la CEPAL⁶⁴ "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". Tras considerar 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, continúa vigente mediante las explícitas recomendaciones en publicaciones recientes⁶⁵ y en las 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 se utilizan criterios de selección y priorización vinculados con cuatro variables:⁶⁶ 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 precarios) y d) la situación socio-económica (aquellos ubicados en la categorías de pobreza e indigencia)

Los fundamentos esgrimidos para tal segmentación se orientan en torno de dos cuestiones: por un lado, al hecho de que si bien estadísticamente la población juvenil incluye una franja etaria más amplia,⁶⁷ 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); por otro lado, se entiende que aquellos que quedan fuera de este tramo de edades 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)

99

De alguna manera, de acuerdo con 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 con 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. De acuerdo con los testimonios de algunos entrevistados, la focalización plantea dos problemas diferentes en esta instancia

⁶⁵ Ver CEPAL-OIJ (2003), "Juventud e Inclusión Social en Iberoamérica"

⁶⁶ Con excepción de la línea de Financiamiento de Proyectos Productivos, que se implementa en una segunda etapa y prevé la incorporación de jóvenes que ya se encuentran desarrollando actividades similares sin necesidad de que reúnan tales requisitos

⁶⁷ En las mediciones de la EPH, se considera jóvenes a la franja etaria de 14 a 24 años de edad.

⁶³ 2004

⁶⁴ CEPAL (1995), "Focalización y pobreza en Cuadernos de la CEPAL N° 71. Santiago de Chile

amplio y heterogéneo universo: no solamente a aquella franja marginal más *dura* a la que se dirige el programa, definida como excluida en los diagnósticos que dan origen a la intervención.

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 edades y posiciones económicas, sociales y culturales. Consecuentemente, frente a la prolongada inexistencia de acciones que atiendan el problema y ante el surgimiento de una oferta estatal vinculada con el tema, en el momento de la convocatoria las demandas de jóvenes que no respondían estrictamente al perfil de beneficiario se ponían 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 de clase media pero 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, a veces con muchas más ganas que un chico que a lo mejor la necesita más, 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, aparecieron otros que tal vez también querían aprovechar la oferta...” (Entrevista 3. Actor de un Organismo No Gubernamental vinculado con la Gestión del Programa)

“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 más jóvenes, de 14 años en adelante o sea es una franja más amplia la que está desprotegida, de 14 en adelante, que ya habían abandonado la escuela digamos, porque el programa en sí 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 tenes chicos más chicos que ya habían dejado la escuela y que querían incluirse” (Entrevista 1. Actor de un Organismo Gubernamental vinculado con la Gestión del Programa)

“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 ¿porqué nosotros no si el programa se llama Incluir?...” (Entrevista 2. Actor de un Organismo Gubernamental vinculado con la Gestión del Programa)

Por otro lado, un factor altamente preocupante es que, de acuerdo con ciertas observaciones de los gestores locales, la estrategia de intervención, en otras ocasiones, tampoco logra captar y retener a la población objetivo (aquellos jóvenes que responden al perfil, para quienes se diseñó y orientó la propuesta):

“Lo que me preocupa mucho es cómo hacer el abordaje con ése con este sector joven, digamos más vulnerable, que está realmente excluido, porque estoy convencida de que no son los más excluidos los que al final quedaron y accedieron, los verdaderos excluidos económicamente, socialmente y afectivamente, los excluidos de vínculo y de redes me parece que ésos siguen quedando afuera porque la estrategia tiene que ser mucho más 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 sé trabajadores sociales, psicólogos sociales, hacer posta en un centro comunitario, ver cómo poder hacer o sea tener detectado cuáles son en esos barrios más marginales cuáles son, incluso hasta los jóvenes que están con mayor problema que es lo que está pasando es lo que hace a tener una mirada más profunda, porque hay una población juvenil que sigue excluida cuando está esta oportunidad...” (Entrevista 3. Actor de un Organismo No Gubernamental vinculado con la Gestión del Programa)

Si bien en el relato anterior se mencionan algunas dificultades asociadas con los mecanismos previstos para difusión de la información, la captación y retención de los beneficiarios 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. Las prácticas de focalización, tampoco en este caso parecen lograr su principal finalidad en tanto que, como lo señalaba Lo Vuolo,⁶⁸ al reducir el objetivo de la política social al impacto del gasto y debido a su carácter compensatorio, omite problematizar aquellas cuestiones vinculadas con la generación y la dinámica de situaciones de pobreza en la que se encuentran los jóvenes –variables que también condicionan el acceso a bienes de este tipo– generando una nueva focalización entre los mismos beneficiarios.

Comentarios finales

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 en 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 que los contemplados en propuestas anteriores, 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. Con todo, en esta modificación también es posible advertir cómo la acción estatal destinada a este sector etario, que antes configuraba una política de empleo específica, actualmente forma parte del campo de las políticas sociales en un sentido más abarcativo.

En relación con el tratamiento específico del problema del empleo en este colectivo social, sin embargo, 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 de los años 1990, que basaron sus acciones en la Teoría del 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.

En este sentido se advierte que, a pesar de algunos indicadores positivos en el mercado laboral en el último período, la región muestra la persistencia de procesos de pobreza e indigencia que afectan a gran parte de este colectivo social. 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. Para realizar una evaluación del impacto de la propuesta habrá que esperar algún tiempo más; por el momento queda el interrogante sobre la posibilidad cierta de que la estrategia logre intervenir de manera efectiva en la construcción de trayectorias calificantes para estos jóvenes.

Bibliografía

ABDALA, Ernesto (2004), *Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes*, Montevideo, CINTERFOR.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993), *Problemas públicos y Agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.

BAANANTE JARAMILLO, Miguel (2004), *Los Emprendimientos Juveniles en América Latina: ¿una respuesta ante las dificultades de empleo?*, Buenos Aires, Red Edis (IPE-IDES).

BARBETTI, Pablo (2003), "La inserción laboral de 'los' y 'las' jóvenes en el Gran Resistencia", en Pérez Rubio (coord.), *Rupturas y Permanencias en los roles de género: cuando las mujeres trabajan*, Capítulo 3, pp. 67 a 96, Corrientes, EUDENNE.

BERNSTEIN, B. (1975), "Class, codes and control", vol. III, en Routledge and Paul Kegan, *Towards a theory of educational transmission*, Londres.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON (1977), *La reproducción Elementos para una teoría de la enseñanza*, Barcelona, Laia.

BOURDIEU, Pierre (1990), "Espacio social y génesis de las clases", en *Sociología y cultura*, México, Editorial Grijalbo.

CACHON RODRÍGUEZ, Lorenzo (1989), *¿Movilidad Social o Trayectoria de Clase?*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

CARCAR, Fabiola (1998), "Políticas laborales implementadas en Argentina y su relación con las grandes empresas", en H. NOCHTEFF, *La economía Argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente*, pp. 139-168, Buenos Aires; Editorial EUDEBA, FLACSO.

CASTRO, Claudio de Moura (1997), "Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas", en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, N° 139-140, abril-septiembre, Montevideo, CINTERFOR-OIT.

CEPAL (2001), *Capital Social y Pobreza*, documento preparado en el contexto de la "Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza", CEPAL y Universidad del Estado de Michigan, 24 al 26 de septiembre, Santiago de Chile.

CEPAL-OIJ (2003), "Juventud e Inclusión Social en Iberoamérica", Santiago de Chile, CEPAL.

DAVILA LEON, Oscar y Carmen HONORES (2003), "Capital Social Juvenil y Evaluación Programática hacia Jóvenes", en *Revista Última Década*, N° 18, abril, pp. 175-198, Viña del Mar, CIDPA.

DENISON, E.F. (1962), *The sources of economic growth in de United States and the alternative before us*, Nueva 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)*, Tesis Maestría en Administración Pública

DIEZ de MEDINA, Rafael (2001), *Los Jóvenes y empleo en los noventa*, Montevideo, CINTERFOR-OIT.

FLEURY, Sonia (1997), *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*, Buenos Aires, Lugar Editorial.

GALIN, Pedro y Laura PAUTASSI (2001), "Cambios en el Mundo del Trabajo y su relación con las políticas sociales en América Latina", en *Revista Estudios del Trabajo*, N° 22, pp. 33-60, segundo semestre, Buenos Aires, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET).

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

GARCIA BLANCO, José María y Rodolfo GUTIERREZ (1996), "Inserción laboral y desigualdad en el mercado de trabajo: cuestiones teóricas", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, n° 75, pp. 269-294, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

GRASSI, Estela (2001), "Variaciones en torno a la exclusión: ¿de qué integración hablamos?", VI Jornadas Argentinas de Estudios de la Población, Neuquén, AEPA

INCLUIR (2005), Proyecto Nacional de Inclusión Juvenil. Lineamientos para la Formulación de Proyectos, *Formulario de Ideas Proyectos*, Buenos Aires, Dirección Nacional de Juventud (DINAJU).

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, pp. 91-124, tercer trimestre, Buenos Aires, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET).

LINDEMBOIM, Javier y Claudia DANANI (2003), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Editorial Biblos

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 Neoliberalismo*, Buenos Aires, CIEPP- Miño y Dávila Editores

MAJONE, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica

MARSHALL, Adriana (1998), "Políticas de Empleo en los Noventa Experiencias y opciones", en Javier Lindenboim (comp.), *El desafío del empleo a finales del siglo XX*, pp. 69-73 FCE-UBA, Cuadernos del CEDEP N°2, Buenos Aires, disponible en: <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceped/publicaciones>

NEFFA, Julio César (2003), *El Trabajo Humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece*, CEIL-PIETTE CONICET, Grupo Editorial Lumen. Hvmantitas, Buenos Aires.

OSLAK, O y G. O'DONELL (1978), *Políticas Públicas y Regímenes Políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Estudios CEDES.

PEREZ RUBIO, Ana María (2002), *Los universitarios y el mercado de trabajo. Crónica de una relación compleja*, Corrientes, Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste (EUDENE).

PORTES, Alejandro (1999), "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología aplicada", en Jorge Carpio e Irene Novacovsky (comps.), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires, FCE, SIEMPRO, FLACSO

OLIVA, Miguel (2000), "Consecuencia de las políticas publicas sobre el mercado laboral en Argentina en el período 1989-1999", en Javier Lindenboim (comp.), *Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Parte I reflexiones y diagnóstico*, Cuaderno del Ceped N° 4, FCE-UBA, Buenos Aires, disponible en: <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceped/publicaciones/publicacionescuaderno4.htm>

RAGGIO, Liliana (2003), "Evaluación de programas sociales desde una perspectiva cualitativa. En torno de la definición de las necesidades a partir de los destinatarios", en *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Editorial Biblos

RUIZ VIÑALS, Carmen (2004), *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*, Madrid, Editorial UOC

SCHULTZ (1961), "Investment in human capital", en *American Economic Review*, N° 51

SALVIA, Agustín (2004), "Crisis del empleo y nueva marginalidad en los tiempos de cambio social. Génesis de una catástrofe anunciada", en *Revista Argumentos* (en línea) N° 4, octubre, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, UBA, disponible en: <http://www.argumentos.fsoc.uba.ar/n04/articulos4.htm>

SAN MARTÍN, María Eugenia (2004), "La situación socio-ocupacional de los jóvenes en la Región del NEA y su relación con los procesos de exclusión social", en M. Panaia (coord.), *Crisis fiscal, mercado de trabajo y nuevas territorialidades en el Nordeste Argentino*, Editorial La Comena, Buenos Aires

SUBIRATS, Joan (1995), "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, N° 1, pp. 5-23, México.

REINA, José Luis (2000), *El espejismo de la formación ocupacional Reflexiones sobre su vinculación con el empleo*, Madrid, Los Libros de la Catarata.

TAMAYO SAENZ, Manuel (1997), "El análisis de las políticas públicas", en R. Bañón y E. Carrillo (comp.), *La nueva administración pública*, pp. 281-311, Madrid, Alianza Editorial

TAPIA; Leonel (2002), *Jóvenes y Proyectos: Estrategia de Doble Filo*, Informe de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

WEINBERG, Pedro (2004), "Emprendimientos Juveniles: alternativa frente al desempleo", en *Revista VOCES*, N° 3, pp. 58-97, octubre, Portugal, OII.

106

Anexo

Cuadro 1. Porcentaje de hogares y personas bajo las líneas de pobreza e indigencia en la regiones estadísticas y aglomerados urbanos EPH del NEA

Región/ aglomerado	1 semestre 2003				1 semestre 2004			
	Bajo la línea de indigencia		Bajo la línea de pobreza		Bajo la línea de indigencia		Bajo la línea de pobreza	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Patagónica	14,3	14,3	32,9	40,7	9,4	12	24,5	31
Gran Buenos Aires	16,3	25,2	39,4	51,7	10,8	15,2	31,6	42,7
Pampeana	17,1	24,4	41,3	52,8	11,3	16,2	31,2	41,2
Cuyo	20,1	28,2	47,2	58,4	11,6	15,2	35,3	42,7
Noroeste	23,4	31,2	56,2	66,9	18,6	24,5	46,1	56,4
Noreste	28,5	37,3	59,7	70,2	22,6	30,4	49,9	60,3
Corrientes	27,9	37,7	61,0	73,0	25,7	33,7	53	63
Formosa	29,6	36,2	58,0	67,3	22,6	29	50,9	60,7
Posadas	25,9	35,9	57,9	67,8	19,4	26,7	50,2	61
G. Resistencia	30,6	38,9	61,0	71,0	22,1	30,9	44,6	55,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH - Continua (INDEC) Primer semestre 2003 y 2004

Cuadro 2. Porcentaje de menores de 14 años pobres e indigentes en regiones estadísticas y aglomerados urbanos EPH del NEA

Región/aglomerado	1 semestre 2004		
	MENORES SOBRE LA POBLACION TOTAL (%)	MENORES POBRES (%)	MENORES POBRES INDIGENTES (%)
Patagónica	22,9	40,2	17,1
Gran Buenos Aires	23,0	59,5	24,3
Pampeana	22,9	56,2	33,2
Cuyo	24,4	56,2	23,4
Noroeste	28,2	69,3	33,2
Noreste	28,9	73,8	42,0
Corrientes	26,2	73,4	46,6
Formosa	31,4	71,0	37,3
Posadas	31,4	69,4	36,9
Gran Resistencia	27,9	79,2	45,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH - Continua (INDEC) Primer semestre 2004

Cuadro 3
Indicadores del Mercado Laboral de las Regiones Estadísticas

Región	Tasa de Desempleo (%)	Tasa de Empleo (%)	Tasa de Actividad (%)	Empleo Asalariado en negro (%)
Gran Buenos Aires	12,5	42,7	48,8	44,5
Pampeana	11,0	39,5	44,4	42,8
NOA	11,4	36,5	43,5	51,3
Patagónica	8,2	39,9	43,5	24,3
Cuyo	7,4	40,8	44,1	43,8
NEA	7,1	33,4	36,0	49,0
Total Aglomerados Urbanos	11,4	40,7	46,0	44,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH - Continua (INDEC) Primer semestre 2004

107

Resumen

En este artículo se realiza el análisis de un programa socio-laboral destinado a los jóvenes, de alcance nacional y de reciente implementación en la provincia del Chaco.

Luego de la identificación de los marcos interpretativos y teóricos en los que se sustenta el diseño propuesto, así como las acciones previstas en la etapa de la intervención, se realiza una discusión acerca del modo en que, actualmente, se define y concibe la problemática laboral juvenil desde los organismos públicos de gobierno

A los efectos de evidenciar eventuales rupturas y cambios conceptuales y/o metodológicos en el tratamiento del problema desde las políticas públicas, se compara dicho análisis con experiencias similares desarrolladas en la región durante la década anterior

La estrategia metodológica para la construcción de la información fue predominantemente cualitativa mediante la consulta de los documentos de base, material periodístico y de difusión de distintos programas y realización de entrevistas a los referentes técnicos y políticos a nivel provincial de los mismos

Abstract

In this article the analysis of a partner-labor program is made destined the young people, of national reach and recent implementation in the province of the Chaco

After the identification of the interpretatives and theoretical marks in which they sustain the proposed design, as well as the actions anticipated in the stage of the intervention, a discussion to near the way is made in which, at the moment, the public of government defines itself and conceives problematic labor youthful from the organisms

To the effects to demonstrate possible ruptures and conceptual and/or methodologic changes in the treatment of the problem from the public policies this analysis with developed similar experiences in the region is compared during the previous decade

The methodologic strategy for the construction of the information was predominantly qualitative by means of the consultation of documents of base, journalistic material and of diffusion of different programs and accomplishment from interviews from the referring technicians and politicians from provincial level of such.

Descriptores

(jóvenes)
(mercado laboral)
(políticas socio-laborales)
(capital humano)
(capital social)

Key words

(young)
(labor market)
(partner-labor policies)
(human capital)
(share capital)

C L Á S I C O S

Germán Avé Lallemand y el trabajo rural

Introducción, selección y comentario de Santiago A. Bilbao

Germán Avé Lallemand:
se necesita peón criollo,
inteligente y educado

Germán Avé Lallemand (1835-1910), nacido en Alemania, llegó a la Argentina en 1868, con su título y su profesión de ingeniero en minas. Se radicó en San Luis y desde allí realizó numerosas actividades e investigaciones, no solamente en la minería, sino también en disciplinas como la botánica, geografía, cartografía; ejerció la docencia y el periodismo además de ser un obligado agrimensor. Esta última y, en esos tiempos, requerida profesión le permitió sustentarse y recorrer diversas zonas del país, lo que le dio a posibilidad de conocer el modo de vida rural.¹ Además, se lo reconoce como quien introdujo el marxismo y el socialismo científico, así como por su papel en el establecimiento del Partido Socialista en el país. Existe una variada bibliografía sobre su vida y su obra, en la que sobresalen los controversiales análisis desde distintas perspectivas acerca de su interpretación de la realidad argentina.²

Trabajo póstumo de Santiago A. Bilbao.

¹ En la introducción a su obra *Ligeros apuntes de la flora puntana* publicada en *La Agricultura* en 1894 se refiere a estas labores: "Impresionado por la terrible pobreza y miseria en que veo sumida la inmensa mayoría de mis conciudadanos [Avé Lallemand se había nacionalizado argentino] en esta provincia afligida por un colmo de desgracias, entre las que figura en primer lugar la ignorancia, me atrevo a ofrecerles unos ligeros apuntes sobre la flora de la provincia, acompañados de anotaciones sobre la utilidad que tienen y pueden tener las plantas más comunes de nuestro territorio como agrimensor, obligado a trabajar en el servicio de nuestros terratenientes por el pan diario..." (Cit. por García Costa, 1985, p. 19).

² Díaz (1997, pág. 3) de tendencia trotskysta, las clasifica: "el nacionalista prochino José Ratzler, el nacionalista stalinista Rodolfo Puiggrós, el stalinista Leonardo Paso, el peronista Fermín Chávez, el socialista Víctor García Costa".