

# LAS POLÍTICAS DE EMPLEO ORIENTADAS A LOS JÓVENES, EN LA PROVINCIA DE SAN JUAN: CAMBIOS Y CONTINUIDADES <sup>1</sup>

Elsa del Carmen Alvarado <sup>2</sup>

## RESUMEN

En el presente artículo se da cuenta de las políticas de empleo destinadas a los jóvenes en la provincia de San Juan. Por un lado se analizan las políticas de empleo orientadas al sector de los jóvenes a partir del año 2001 hasta la actualidad y por otro lado, se investiga el Programa Nacional “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” vigente actualmente.

Las políticas públicas son el conjunto de acciones que lleva a cabo un gobierno a fin de dar respuesta a las cuestiones socialmente problematizadas por la sociedad. Estas políticas públicas se ponen en marcha a través de proyectos o programas que delineados desde la autoridad gubernamental, definen la alternativa de solución para un problema social determinado. Frente al desempleo juvenil, el Estado ha respondido con diferentes tipos de políticas públicas enmarcadas históricamente.

Las políticas públicas, entre ellas las políticas sociales, varían a lo largo del tiempo según sean las concepciones que se tengan sobre los principales valores que deben orientarlas, la forma en que se han de satisfacer las necesidades humanas, y el rol que le cabe al Estado y a la sociedad civil en la construcción del bienestar colectivo. Las políticas sociales de la década del 90 se orientaron a la contención y el control de los sectores sociales de los cuales el sistema prescindía, las mismas se caracterizaron por ser focalizada a los grupos definidos como vulnerables, fragmentadas y asistencialistas. Estas políticas de asistencia social, en términos de O'Connor, se constituyen en

instrumentos de los que se vale el Estado para no poner en peligro su base legitimadora.

A partir del año 2003, se plantea desde el Estado la intencionalidad de redefinir las políticas sociales; es el caso del Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en el que se cristaliza la voluntad de la autoridad pública de generar un proceso de inclusión social a través del empleo.

**Palabras claves:** desempleo juvenil – políticas de empleo – gestión de la política

---

1- Este artículo es parte de un trabajo de investigación “Políticas de Empleo para Jóvenes en la Provincia de San Juan”, desarrollado en una beca de investigación de la Universidad Nacional de San Juan. Convocatoria 2007.

2- Docente investigadora Facultad de Ciencias Sociales Universidad Nacional de San Juan. [retamal1000@yahoo.com.a](mailto:retamal1000@yahoo.com.a)

## **EMPLOYMENT POLICIES ORIENTED TO THE YOUTH IN SAN JUAN PROVINCE: CHANGES AND CONTINUATIONS**

### **ABSTRACT**

This article provides an account of the provincial employment policies of San Juan designed for its youth. First, the article explores the employment policies aimed at the provincial youth starting in 2001 and continues to present date, and finally investigates the National Program “Youth with More and Improved Employment”, which is also currently in effect. Public policy is the set of actions carried out by a government in response to the problematic social issues of society. These policies are implemented through projects or programs outlined by government authority, defining an alternative solution to a particular social problem. In response to youth unemployment the state has responded with various types of public policies within a historical framework.

Public policies, including social policies, vary over time depending on the key concepts that take on the values that should orient the way human needs may be met, as well as the role that the State and civil society should play in building the common good. The social policies of the 90's were aimed at containing and controlling those groups which the social system may have overlooked or left out, characterized by focusing on

groups defined as those who are vulnerable, fragmented and/or in need of assistance. So according to O'Connor, welfare policies were established as those instruments that were used by the State, to maintain support and not endanger their base of legitimacy. Beginning in 2003, the intention of the State can be seen to redefine social policy, whereas in the case of those aimed at unemployed youth the spirit materializes in the form of social inclusion plans through employment. Despite the Youth Study-Plan with ‘More and Improved Employment’, neither plan allows the author to affirm that a process of inclusion has been obtained beyond the implementation of the program itself.

**Keywords:** Youth Unemployment -  
Employment Policies – Policy Management

## Introducción

Abordar el estudio de las acciones implementadas por el Estado frente a un problema, significa abordar el estudio de las políticas públicas; éstas se plasman en programas que cristalizan la visión y orientan el accionar de la autoridad pública. En este amplio campo de las políticas públicas se pueden identificar el conjunto de acciones orientadas al empleo del sector joven de la sociedad.

El presente artículo da cuenta de los diferentes programas nacionales que se han implementado en la provincia de San Juan para atender el desempleo juvenil a partir del año 2001; y analiza la gestión del programa “Jóvenes Sanjuaninos con Más y Mejor Trabajo” vigente en la actualidad.

Una política pública comprende tres dimensiones, la dimensión política, que es la toma de posición por parte del Estado frente al tema; la dimensión jurídica normativa, que le otorga legalidad a cada una de las acciones propuestas por el Estado; y la dimensión técnica – administrativa encargada de la implementación, ejecución y evaluación de la política. En este trabajo el análisis del programa “Jóvenes Sanjuaninos con Más y Mejor Trabajo”, está centrado en la dimensión técnica – administrativa del Estado y en el comportamiento de los agentes involucrados en la gestión de la política.

La metodología de abordaje del objeto de estudio es de tipo cualitativa, por un lado se realizó un análisis documental referido al tema y análisis de planes y programas destinados a la atención del desempleo juvenil; por otro lado, para el estudio de la gestión del programa Nacional “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios del Estado responsables de la su implementación.<sup>3</sup>

3. Fueron entrevistados ocho informantes claves en diferentes áreas del Estado, funcionarios responsables de la implementación de la política. Se entrevistaron a:

- Agentes y funcionarios de la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral de la provincia.
- Coordinadores del Área de Empleo para Jóvenes, de dos departamentos de la provincia responsables de la gestión del plan, Santa Lucía

Los conceptos teóricos centrales que sirvieron de marco en el presente estudio son aquellos sustentados por Oszlak y O'Donnell, quienes consideran que el análisis de la política pública y su impacto contribuyen al conocimiento del Estado, y que descubrir el problema del Estado lleva a plantear el tema de su relativa autonomía. (Oszlak y O'Donnell, 1984). Desde esta visión el Estado y la sociedad no constituyen compartimientos estancos sino, muy por el contrario, ambas esferas se interrelacionan, influyéndose mutuamente.

Por otro lado, el concepto de gestión de la política pública es entendida como la puesta en marcha de proyectos o programas que, delineados desde la autoridad gubernamental, definen la alternativa de solución para un problema social determinado.

## Los jóvenes y el mundo laboral

Desde la década del 30 hasta mediados de los 70 del siglo pasado, rigió en nuestro país el régimen de acumulación conocido como modelo de sustitución de importaciones, caracterizado por una elevada regulación de la actividad económica, una política redistributiva de ingresos, la expansión de la demanda interna y una política comercial proteccionista de la industria nacional. Durante este proceso tanto los grandes establecimientos industriales como las empresas medianas y pequeñas fueron generadores de empleo. La difusión de la educación formal, la expansión salarial y un difundido sistema de seguridad fueron los elementos más significativos del sistema. El panorama social de la Argentina en este período se presentaba relativamente homogéneo, atribuible fundamentalmente a las características del mercado de trabajo.

y Rawson.

-Personal de equipos técnicos (tutores, capacitadores) de los departamentos mencionados.

-Los informantes seleccionados, son responsables de la gestión del programa en el nivel provincial y nivel municipal.

A partir de la década del setenta se inicia un proceso de transformación política y económica que se consolida en los años noventa. En esta década con el modelo neoliberal se comienza un proceso de desindustrialización, que puede observarse en las profundas transformaciones en el mundo laboral, a través del cambio en la organización del trabajo, el debilitamiento de los derechos sociales, el descrédito de la organización de los trabajadores y en las elevadas cifras de desempleo, con el consecuente proceso exclusión social. Este proceso de empobrecimiento se agudizó con la crisis política y económica sufrida durante los años 2001-2002. Todo este período fue acompañado por una expansión de las políticas asistenciales altamente focalizadas que se tradujeron en múltiples programas y planes sociales; estas políticas asistenciales se constituyeron en los instrumentos de los que se valió el Estado para controlar y legitimar el modelo de acumulación.

Uno de los sectores sociales más afectados por esta transformación son los jóvenes, que se enfrentan a un mundo laboral caracterizado por la incertidumbre y la inestabilidad, viéndose expuestos a mayores tasas de desempleo y precariedad laboral que los adultos.

Los jóvenes de sectores medios y pobres sufren riesgos de exclusión sin precedentes, por diversas cuestiones, entre ellas la creciente incapacidad del mercado de trabajo para absorber a personas con escasas calificaciones, y de garantizar la cobertura de prestaciones sociales tradicionalmente ligadas al desempeño de empleos estables. A esto, se le suma las dificultades que el Estado enfrenta para reformar la educación y los sistemas de capacitación. (Farias, 2009)

Las estadísticas cristalizan esta realidad y revelan los graves problemas que tiene el sector de los jóvenes para insertarse en el mundo laboral. Los últimos datos del INDEC – segundo trimestre de 2010 – indican que “el desempleo juvenil duplica el promedio y cuadruplica la tasa de desocupación del resto”. Entre los varones de menos de 29 años, el desempleo es de 13,4%, y entre las mujeres de esas edades representa el 17,7%. Además, las mujeres jóvenes son más perjudicadas por el empleo en negro y la baja calificación de la tareas,

con una presencia importante en el servicio doméstico.

Frente a esta realidad, los gobiernos de América Latina como los Organismos Internacionales, han reconocido que el empleo, subempleo o inactividad de los jóvenes no solo constituye una preocupación social y/o moral sino que las dimensiones futuras de este problema ocasionarán profundas repercusiones políticas y económicas. (Araujo, E. 2007)

### **Políticas de empleo para jóvenes a partir del año 2001**

Las políticas públicas son el conjunto de decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno con el objeto de dar respuesta a los problemas socialmente problematizados por la sociedad en su conjunto. (Nirenberg, 2006)

Partiendo de esta definición y en busca de enriquecer el concepto, siguiendo a Oszlak y O'Donnell entendemos que las políticas públicas reflejan un conjunto de acciones u omisiones que ponen de manifiesto una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que es de interés para diversos actores de la sociedad civil. Desde esta mirada, el Estado constituye un actor más que interviene, en una posición sin duda privilegiada, dentro de campo de fuerzas donde se dirimen cuáles son los temas y los modos para su resolución, es decir, cuáles son las políticas públicas adecuadas en un determinado momento y contexto. Así, el proceso de formulación de políticas constituye una construcción social donde intervienen múltiples actores, que diferirán según el ámbito o sector de que se trate. (Oszlak y O'Donnell, 1984)

Las políticas sociales son parte constitutiva de las políticas públicas, entendidas como un conjunto de acciones públicas relacionadas con la distribución de recursos de todo tipo en una sociedad particular. Su finalidad es la provisión de bienestar individual y colectivo. La determinación de los beneficiarios principales y la modalidad del financiamiento constituyen aspectos centrales de la forma de concebirla. (Bustelo, 2000)

Ahora bien, las políticas sociales varían a lo largo del tiempo según sean las concepciones que se tengan sobre los principales valores que deben orientarlas, la forma en que se han de satisfacer las necesidades humanas, el rol que le cabe al Estado y a la sociedad civil en la construcción del bienestar colectivo.

Se puede señalar así la relación existente entre el tipo de Estado o régimen político y su consecuente política pública. Algunos autores hablan de esta relación; Esping Andersen (1993) señala tres tipos de régimen de Estado de Bienestar en donde la política social de cada uno de ellos presenta diferentes características. El *régimen liberal*, el *régimen corporativo* y el *régimen social – democrata*.

En consecuencia, el actor principal en la definición de la política social es el Estado. Él es quién define el problema social, la población objetivo merecedora de su intervención como así también, precisa las condiciones que deben cumplir los sujetos beneficiarios de dicha política.

Las políticas sociales históricamente se han basado en la focalización de recursos hacia grupos considerados vulnerables. Durante la década del 90, las reformas de las políticas sociales se orientaron a tres grandes líneas: focalización, descentralización y privatización, lo cual produjo importantes transformaciones tanto en lo que se refiere su sentido (Isuani, 1992), como en lo relativo a sus formas de gestión. (Chiara, 2000)

Con la estrategia “focalización”, las políticas sociales devienen en compensatorias ante la inequidad desencadenada por los efectos de las políticas de ajuste macroeconómicas y reforma estructural. Con la crisis del 2001, las políticas sociales siguieron animadas por la lógica asistencialista focalizándose en los sectores más vulnerables.

A partir del año 2003 con la asunción al gobierno del Presidente Néstor Kirchner se plantea la intencionalidad de dar un giro en las políticas sociales, reorientándolas en su diseño y ejecución. En la fundamentación de los nuevos programas se trazan metas de incorporación de los sectores excluidos y vulnerables al mercado laboral, con un enfoque de derecho y de pleno empleo.

En el diseño de las políticas se planifica la atención de la pobreza con una mirada integral, asociada al empleo, a la producción y a la inclusión social; en tal sentido las nuevas programaciones hacen suponer que se ha dejado atrás el enfoque asistencialista que caracterizó a las políticas sociales, del modelo económico neoliberal, orientadas a la contención y el control de vastos sectores de la población.

Son diversos los programas destinados a la atención del sector juvenil desempleado. Araujo realiza una clasificación de los programas nacionales destinados a los jóvenes en las siguientes categorías: Orientados al trabajo en relación de dependencia, Orientados al trabajo independiente y Orientados al trabajo en relación de dependencia e independiente (Mixtos). (Araujo, 2007)

- a) Orientados al trabajo en relación de dependencia: en esta categoría se incluye un único programa “*Red de Empresas Jóvenes con futuro*”, cuyo objetivo es la inserción laboral de los jóvenes en relación de dependencia en el ámbito de las empresas. En diciembre de 2006, en el marco del Ministerio de Trabajo se firmó un convenio con 23 grandes empresas, quienes constituyeron la Red de Empresas Jóvenes con Futuro. A partir de este convenio las empresas se comprometieron a incorporar en proyectos de prácticas calificantes a jóvenes comprendidos entre los 18 y 24 años de edad, desempleados, procedentes de hogares pobres, de bajo nivel educativo y escasa o nula experiencia laboral, como proceso de inducción al trabajo decente. Las iniciativas enmarcadas en la Red de Empresas Jóvenes con futuro son aún poco numerosas y su desarrollo es incipiente, razón por la cual no es posible evaluar la experiencia en su conjunto.
- b) Orientados al trabajo independiente: aquí se describen aquellos programas cuyo objetivo es la inserción laboral juvenil, a través del autoempleo o de emprendimientos asociativos, en los ámbitos rural y urbano. Se incluyen “*El Proyecto*

*Jóvenes Emprendedores Rurales*”, este proyecto se creó en el año 2005 con el objeto de frenar las migraciones del campo a la ciudad y promover la creación de nuevas empresas entre los jóvenes habitantes del medio rural. Y “*El Proyecto Nacional de Inclusión Juvenil*” (INCLUIR), el cual fue gestionado por la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU) que inició su ejecución en octubre del año 2004. El propósito fue afrontar la desafiliación de los jóvenes, producida por la crisis económica y social que sufrió nuestro país, a partir de tres ejes: la revalorización del trabajo como medio de vida y fundamento de la inclusión social y ciudadana, la promoción de la participación socio-comunitaria y el fortalecimiento de instituciones y estructuras de y para los jóvenes. Alcanzó una cobertura total de aproximadamente 90.000 jóvenes, distribuidos en 14 provincias del país.

- c) Orientados al trabajo en relación de dependencia e independiente (Mixtos): aquí se encuentra el Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, el cual busca promover el trabajo de los jóvenes en relación de dependencia y subsidiariamente incluir un componente de apoyo a la generación de microemprendimientos productivos. Sus objetivos son generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes a través de la orientación laboral y formativa, experiencias de finalización de estudios formales, formación profesional y de la realización de prácticas calificantes en ambientes de trabajo. Este programa aspira a contactar e informar a 600.000 jóvenes, de los cuales 150.000 participarán de alguna de las actividades propuestas y a movilizar los recursos disponibles en 250 Oficinas de Empleos Municipales.

En la provincia de San Juan, se han implementado dos de estos planes nacionales, el programa “Jóvenes Sanjuaninos con Más y Mejor Trabajo”, que depende del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia y está destinado a jóvenes de entre 18 y 25 años que hayan concluido la escuela secundaria; y el plan “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” dependiente del Ministerio de Trabajo de la Nación. Este último está orientado a jóvenes desempleados de entre 18 y 24 años que hayan abandonado la escolaridad ya sea a nivel primario como secundario.

Los jóvenes pueden acceder, además, al plan denominado Seguro de Capacitación y Empleo, a pesar de que el mismo no está destinado explícitamente al sector juvenil. Los destinatarios de dicho plan son los jefes de hogar, su intencionalidad es que aquellos beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de hogar puedan transitar hacia un programa que les proporcione la posibilidad de inserción laboral. De hecho son considerables los jóvenes de entre 20 y 30 años que son beneficiarios del plan jefes de hogar, con lo cual pueden acceder al Seguro de Capacitación y Empleo.

### **La gestión del “ Plan Jóvenes con Más y Mejor trabajo” desde la mirada de los funcionarios y agentes del Estado**

La puesta en marcha del Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo<sup>4</sup>, involucra en su implementación a los tres niveles del Estado (nacional, provincial y municipal). Así se visualiza un entramado de órganos administrativos, actores políticos y sociales que forman parte de la dimensión técnico-administrativa responsable de la puesta en marcha del programa y cumplen tareas o acciones específicas.

La implementación del plan ha requerido de la participación de diferentes actores e instituciones, públicas y privadas de nivel nacional, provincial y municipal. De esta

4 - El plan nacional “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” fue creado por Resolución N° 497/2008 y reglamentado por Resolución 261/ 2008.

manera, es necesaria la coordinación de provincia, municipios, instituciones de formación profesional, organizaciones empresariales, organizaciones sindicales, y organizaciones de la sociedad civil. La participación del sector empresario implica por un lado, el compromiso de la incorporación de los jóvenes beneficiarios del programa, y por el otro, existe la intencionalidad de realizar un diagnóstico conjunto con el sector empresarial sobre la situación del mercado laboral a fin de precisar sus necesidades y expectativas, y definir los sectores de actividad más dinámicos en cada municipio o región.

Las vinculaciones del Ministerio de Trabajo en la implementación del programa, comprende a la red de instituciones de Formación Profesional, la Red de Oficinas de Empleo y la de Responsabilidad Social Empresaria. De esta forma se entretajan las vinculaciones intersectoriales del Estado Nacional, el Estado Provincial con el sector empresarial, con la finalidad de mejorar las oportunidades laborales para el sector juvenil.

En lo que respecta al financiamiento del programa, el mismo es costado por la Nación con fondos provenientes del Tesoro Nacional y el Banco Mundial; estos fondos son descentralizados en la gestión del programa.

Como toda política pública, su implementación genera en muchas ocasiones estructuras administrativas ad hoc, en este caso los municipios adherente al plan han debido crear un área específica denominada Área de Empleo para Jóvenes, la cual depende de la Oficina de Empleo Municipal. El área está dirigida por un *coordinador*, quién cuenta con un equipo especializado en atención de jóvenes. El equipo está integrado por un *orientador*, por *tutores*, por *capacitadores* y por un *relacionista de empresas*; este último es el responsable de la conexión y vinculación con la empresa que posibilitan a los jóvenes realizar sus prácticas calificantes. Esta estructura ad hoc es financiada por el Estado Nación por el transcurso un año, cumplido el período los municipios debe autofinanciarse.

En la actualidad, en los municipios de San Lucía y Rawson se implementan los tres

programas orientados a los jóvenes, Plan Jóvenes Sanjuaninos con Más y Mejor Trabajo, el Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el Seguro de Capacitación y Empleo. En ambos municipios, lo primero que se realizó para la implementación del programa fue una campaña de difusión, a fin de movilizar a posibles jóvenes destinatarios. Se utilizaron distintas estrategias como la revista municipal y los medios de comunicación provincial.

Los funcionarios miden el éxito de la campaña de difusión en términos de la cantidad de jóvenes inscriptos. En Santa Lucía existen doscientos cincuenta jóvenes beneficiarios y en Rawson, mil quinientos.

A continuación se recuperan algunas expresiones de funcionarios municipales:

*"...utilizamos la revista municipal, los medios de comunicación, la radio, folletería y tratamos de ir a lugares puntuales como villas, es decir zonas vulnerables para hacer charlas y tratar de incentivar a los jóvenes." (Funcionario municipal).*

*"La convocatoria fue dura. Por cuestiones de tiempo decidimos hacer una reunión grande, sectorizar por barrios e hicimos una charla del programa, les explicamos, sacamos las dudas a todos..." (Funcionario municipal)*

*"El programa ha sido exitoso si partimos de que tenemos 1500 inscriptos." (Funcionario municipal)*

Si bien la convocatoria a la inscripción al programa se orienta a jóvenes de sectores bajos, también se presentan jóvenes de sectores medios que se encuentran desempleados.

### **Obstáculos en la implementación desde la percepción de los funcionarios**

La ejecución del plan se realiza en distintas etapas que se desarrollan de manera simultánea: 1) lograr que el joven realice su terminalidad educativa; 2) capacitar al

joven a través de distintos talleres; 3) la realización de una práctica calificante y 4) los emprendimientos productivos.

Se ha demostrado que la falta de educación impide acceder aún a los sectores más bajos al mercado laboral, de la misma manera está comprobado que el abandono de la escolaridad recicla el círculo de la pobreza, en este sentido la etapa de la terminalidad educativa es considerada prioritaria. En la base de la elaboración de este plan se encuentra un diagnóstico confeccionado por el Ministerio de Trabajo que señala la existencia de un alto porcentaje de jóvenes sin terminalidad educativa y sin experiencia laboral.

La terminalidad de los estudios es entendida por los funcionarios como indispensable para que los jóvenes puedan acceder a un empleo. Así expresan:

*“Este plan surge en base a un estudio en el cual los jóvenes de entre 18 a 24 años presentaban mucha dificultad para acceder a un empleo, al no tener estudios completos y no tener experiencia laboral.” (Funcionario provincial)*

*“Se hizo un diagnóstico previo donde el punto más alarmante era que había una cantidad de jóvenes muy significativa con características de vulnerabilidad, por eso para paliar esta dificultad que presenta la sociedad se implementó este programa.” (Funcionario municipal)*

*“...la terminalidad es un requisito importante por una cuestión personal, porque nadie te toma en un trabajo sino tenes la secundaria.” (Funcionario municipal)*

Primer obstáculo: *infraestructura inadecuada y falta de coordinación entre las áreas del Estado.*

En esta primera etapa de implementación, los funcionarios señalan como un obstáculo el hecho de que las instituciones educativas no se encuentran preparadas para recibir en sus edificios la gran cantidad de alumnos inscriptos. El número de jóvenes que han accedido al plan supera las posibilidades de cupos ofrecido por los establecimientos educativos.

*“El obstáculo mayor que tenemos ahora es el cupo en las escuelas.... Los talleres pueden empezar en cualquier momento pero es indispensable que los chicos empiecen sus estudios. No creían que iba a tener tanta aceptación y demanda este programa.” (Funcionario municipal)*

*“Creo que a nivel provincial ha pasado esto porque no hay en las escuelas la capacidad para tomar a tanta gente, a tantos jóvenes que se incorporaron al sistema educativo.” (Funcionario municipal)*

Los funcionarios señalan además, la ausencia de coordinación entre las diferentes áreas del Estado responsables de la gestión del plan, como son el área de educación y el área de trabajo. Se presentan normas y conductas institucionalizadas caracterizadas por la sectorialidad y la fragmentación; priman en las áreas institucionales la lógica burocrática en contraposición a la lógica de la intersectorialidad que exige la gestión de proyectos integrales.

Segundo obstáculo: *falta de interés y desinformación en el sector juvenil.*

Los agentes municipales señalan como obstáculos, por un lado la falta de interés por parte de los jóvenes y por otro, la falta de información respecto al plan y la finalidad del mismo; los jóvenes se presentan en los municipios ante la convocatoria de inscripción del plan, con la expectativa de recibir asistencia económica. Esto permite suponer que persiste en el imaginario de amplios sectores de la población, las formas del accionar público frente a los problemas de pobreza caracterizadas por algún modo de asistencia económica. No obstante, una vez que han accedido al plan comienzan a advertir los beneficios del mismo. Algunos funcionarios manifiestan:

*“Muchos jóvenes vienen en una primera instancia por el dinero pero cuando empiezan a ver que el programa tienen sus exigencias y empiezan a cumplir, se dan cuenta que gracias a esa motivación se han logrado capacitar y tener más herramientas para insertarse laboralmente.” (Funcionario municipal)*

*“...no es un trabajo para nada fácil lograr que el joven se entusiasme, que se enganche con esto para poder estudiar... el motor que tienen por ahí es el incentivo económico...” (Funcionario municipal)*

*“El joven viene desanimado porque no tiene los recursos o por problemas familiares y quizás tiene hijos... hay que darles mucha contención, mucho apoyo.” (Funcionario municipal)*

*“Esta franja de jóvenes a veces tiene baja la autoestima porque dejaron la secundaria y no fueron más... tiene actitudes porque todos las tenemos pero falta un empujoncito nada más...” (Funcionario municipal)*

La segunda etapa de implementación del plan consiste en el dictado de distintos talleres que apuntan a recuperar competencias y habilidades propias de cada joven, con el fin de rescatar sus saberes y experiencias. En esta etapa es fundamental los roles del orientador y del tutor, quiénes asisten a cada joven que ingresa al programa, con vistas a que puedan terminar los estudios y empiecen a formarse profesionalmente.

En los municipios se han dictado cuatro talleres obligatorios denominados: Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo, Higiene y Seguridad, Derecho Laboral y Alfabetización Digital. Solo se han cumplido los tres primeros, pues el último, que está a cargo del Ministerio de Infraestructura de la provincia, no se ha podido dictar. La dificultad es la falta de espacio físico para la realización del mismo, es decir, se requiere de cyber equipados con un determinado número de máquinas para su dictado. Al momento de entrevistar a los funcionarios todavía no se disponía de dicho espacio.

Además, las Oficinas de Empleo brindan una serie de cursos no obligatorios, en donde el joven puede capacitarse eligiendo el oficio en el marco de la oferta brindada. Algunos cursos que se dictan son: medio oficial pastelero, máquinas industriales, computación, etc. Los mismos tienen una duración de dos meses, con la expectativa de que transcurrido ese período, los jóvenes participantes de los talleres adquieran los

recursos para encarar la búsqueda de un empleo.

Los funcionarios entrevistados señalan que la intencionalidad es la orientación de los jóvenes en la elaboración de un proyecto formativo y ocupacional, identificando sus necesidades y prioridades, para capacitarlos en lo que el mercado laboral demande, y así puedan ingresar al mundo del trabajo.

*“... lo importante es que el joven sepa utilizar sus herramientas o sepa adquirir las herramientas necesarias para ir a una entrevista de trabajo y no fracasar.” (Funcionario municipal)*

*“La idea es que el joven esté formado, adquiera una cultura del trabajo al momento de salir a la calle... que aprenda a cómo defenderse...” (Funcionario provincial)*

La tercera etapa se refiere a la realización por parte de joven de una práctica calificante en ambientes reales de trabajo, en empresas del sector público o privado. Dichas empresas otorgan a los jóvenes beneficiarios, el entrenamiento (práctica y capacitación) necesario para desempeñar las tareas asignadas. Los jóvenes deben cumplir una jornada laboral de cuatro a seis horas diarias durante un período máximo de seis meses. El 20% de la carga horaria deberá ser destinado a capacitación en la empresa.

Las empresas deben cumplir una serie de requisitos para recibir a estos jóvenes, entre ellos están los siguientes: no haber efectuado despidos masivos en los últimos 6 meses, no haber sido sancionadas por empleo no registrado y estar al día con sus contribuciones y aportes de Seguridad social.

En los municipios analizados esta etapa está en plena ejecución. Las empresas son en su mayoría del sector metalúrgico, comercial, producción y servicios.

La Oficina de Empleo cuenta con un relacionador de empresas que es quién visita a las empresas y les ofrece la posibilidad de contar con mano de obra a través de este plan.

Los funcionarios entienden que la realización de la práctica calificante es beneficiosa tanto para el joven como para el empresario. Al joven le significa su primera experiencia laboral y al empresario contar con mano de obra económica. Dado que sobre un monto de \$550 que recibe cada beneficiario, el Estado se hace cargo de abonar el 72% y el 28% restante es acreditado por el empleador. Algunos comentarios de los funcionarios:

*“...es un doble beneficio para el joven porque tiene una certificación al finalizar esa práctica... porque hoy te piden experiencia laboral, el joven que no tiene experiencia no lo toman en ningún lado. Y además tiene la posibilidad de que el empleador se comprometa a tomarlo en forma permanente, entonces puede quedar inserto y en papeles.”*  
(Funcionario provincial)

*“...es un beneficio que se le da al empleador por estar al día.... Se le ofrece una mano de obra más barata.”*  
(Funcionario municipal)

*“...el empleador va a tomar una persona sin experiencia, le va a salir un poco más barato por los beneficios que tiene pero tiene que capacitarlo.”*  
(Funcionario municipal)

Tercer obstáculo: *las prácticas calificantes no garantizan la inserción laboral de los jóvenes.*

Las prácticas, en términos de los responsables de la ejecución del plan, *buscan ser algo distinto de lo que fueron las pasantías en los años 90;* se proponen reducir el tiempo de permanencia de los jóvenes en las empresas (seis meses) de manera tal que la práctica no se transforme en un puesto de trabajo. Se realizan con un fuerte control y seguimiento por parte de los tutores, con la intencionalidad de que las mismas permitan, como una última etapa de un proceso, la formación y el desarrollo de los beneficiarios. Esta etapa es sobrevalorada por los gestores del plan quienes hacen un especial hincapié en *“la capacitación que adquieren los jóvenes a través de las prácticas calificantes”;* sin embargo, éstas no son una garantía de la inserción laboral con un empleo estable,

dadas las características del mercado de trabajo actual. Hoy los jóvenes se enfrentan a un mercado laboral caracterizado por la inestabilidad, la flexibilidad, la precariedad, el subempleo y el desempleo. En términos de Castel, son activos excedentes en una economía que tiende a la reducción del trabajo asalariado y de los puestos de trabajo. (Castel, 2010).

Los funcionarios entrevistados afirman:

*“La diferencia con una pasantía es que el joven está más capacitado, más con su mente abierta.”* (Funcionario municipal)

*“Nosotros mandamos al joven trabajar capacitado, orientado.”* (Funcionario municipal)

Las prácticas calificantes se realizan por un lapso de seis meses en las empresas adherentes al plan, transcurridos esos meses, independientemente de las expectativas que se puedan generar en los jóvenes beneficiarios, los empresarios no están obligados a incorporar a los mismos como personal de planta. En los fundamentos del plan se establece claramente que no existe entre las empresas y los jóvenes una relación contractual.

La última etapa prevista son los emprendimientos productivos. En los dos municipios analizados, al momento de la aplicación de las entrevistas, esta etapa aún no se había comenzado. No obstante, los funcionarios responsables del plan, entienden que es una vía propicia para que los jóvenes inicien su propia empresa.

El proceso comienza con la detección de jóvenes emprendedores, que respondan al perfil necesario para llevar adelante su propio emprendimiento. Se les otorga una capacitación especial para que se instruyan sobre costos fijos, costos variables; reciben además un subsidio económico de 4000 pesos.

Esta etapa se presenta como una instancia muy compleja, no sólo en el logro de los objetivos previstos, sino también, desde el momento de la detección de los jóvenes con determinado perfil, así lo señalan los funcionarios:

*“Son casos muy aislados, muy aislados, no todos tienen personalidad o carácter para emprender y tampoco el Ministerio puede estar bajando fondos para que se pierdan o tengan resultados estériles.” (Funcionario provincial)*

Una de las preocupaciones de los agentes municipales, es la forma de financiar los emprendimientos, los fondos son transferidos de manera directa a los beneficiarios; la presencia de un imaginario de que los jóvenes son personas con poca responsabilidad, genera desconfianza. Esta es la razón por la cual los funcionarios resaltan la necesidad de fomentar en los jóvenes emprendedores un sentido de la responsabilidad, a fin de que los fondos enviados sean utilizados correctamente. Así lo comentan:

*“Esa es la preocupación de nosotros, estamos tratando de hacer nuestra base de datos de todos los chicos que ya tienen las herramientas para hacer este proyecto, para saber que lo van a hacer con responsabilidad, que van a cumplir, que van a saber usar el dinero.” (Funcionario municipal)*

*“Estamos siempre concientizándolos, de que es un esfuerzo que tiene que hacer el joven, que no va a recibir la ayuda económica sin hacer nada, sino responsabilizarlos. Estamos trabajando todo el tiempo en eso, que el joven adquiera un poco más de responsabilidad y que puede formar su propio emprendimiento productivo.” (Funcionario provincial)*

Cuarto obstáculo: Evaluación insuficiente del proceso de implementación.

El plan es de nivel nacional, es la Nación quien lo financia, la provincia y los municipios son quienes lo gestionan; entre estos niveles gubernamentales debe haber una constante conexión, más allá de las tensiones que pueden presentarse en la gestión de un plan. Los responsables municipales señalan la existencia de una constante y fluida comunicación, fundamentalmente entre los niveles nación y municipio. Trimestralmente los ejecutores del plan, a nivel municipal, deben presentar un informe de evaluación

a la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (quienes lo elevan a nivel nacional) donde detallan las actividades que han realizado en cada una de las etapas antes descriptas.

El protocolo que los municipios firman para adherir al programa, cuenta con una matriz de resultados donde de acuerdo a la cantidad poblacional de cada municipio, se estima una cantidad posible de jóvenes adheridos. Los municipios están obligados a cumplir con la meta de adhesiones que se fijaron; para los funcionarios municipales el hecho de lograr el número de jóvenes que se había estimado significa que se han logrado las metas fijadas.

Respecto al seguimiento y evaluación del plan, se puede decir que se realiza una evaluación por objetivos, la misma consiste en identificar un conjunto de fines y organizar actividades para alcanzarlos. El éxito o fracaso del plan en cada municipio se valora en términos cuantitativos, en función del número de beneficiarios adheridos, capacitaciones realizadas y prácticas calificantes logradas.

Una planificación integral conlleva una evaluación de tipo procesual, donde el proceso es entendido como “la interrelación dinámica entre las estructuras del programa y los diversos actores, generando un sistema vincular.”(Abdala 2001:192) La evaluación de una política integral, más allá del análisis cuantitativo debe comprender un análisis de tipo cualitativo de evaluación de impactos. Lejos está del pensamiento de los funcionarios municipales la idea de una evaluación de impactos.

Frente al interrogante de las fortalezas del plan, los responsables del mismo reproducen la visión de metas a cumplirse, es decir, entienden que el plan es exitoso en la medida que cumple con las metas establecidas. Así lo expresan:

*“Nosotros estamos con más del 80 % de las metas cumplidas en cuanto al plan.” (Funcionario municipal)*

*“Las metas formales en su mayoría se han cumplido salvo que a nivel general tenemos que implementar los emprendimientos...” (Funcionario municipal)*

## Reflexiones finales

En Argentina, durante el período 1990 – 2001 se consolidó un modelo de Estado Democrático Neoliberal, iniciado en la década del 70. Desde este modelo se sostenía que la creciente y distorsionada intervención del Estado en la economía y la ampliación de las funciones del mismo, había exacerbado las demandas igualitarias generando inflación y conduciendo al desorden fiscal. En este marco, se defiende al libre mercado como el único mecanismo capaz de superar la situación crítica que atravesaba nuestro país.

En tal sentido, si el Estado había sido incapaz de organizar el desarrollo capitalista, sí se había vuelto permeable a las demandas populares transformándose en el campo del conflicto por la puja distributiva; entonces la crisis era política y no económica, y la solución consistía en recortar y redimensionar el Estado, desmontar la regulación política y subordinar todas las relaciones sociales a las leyes del mercado. Se asistió entonces, al retiro progresivo del Estado de sus funciones niveladoras y a la consecuente preeminencia del mercado. Lo cual originó un fuerte deterioro de las condiciones de vida de la población y la ampliación y diversificación de las situaciones de pobreza y desestructuración social.

En este marco, las políticas sociales se orientaron a los sectores excluidos, que el propio sistema capitalista generaba, a fin de cubrir las brechas funcionales que provocaba el libre funcionamiento del mercado. De este modo, el Estado neoliberal acentuó su presencia pero no ya como eje articulador de ciudadanía sino como dador de bienes asistenciales fragmentados.

A partir del año 2003 se planteó la intencionalidad de dar un giro en las políticas sociales, reorientándolas en su diseño y ejecución. En la fundamentación de los nuevos programas se trazaron metas de incorporación de los sectores excluidos y vulnerables al mercado laboral, con un enfoque de derecho y de pleno empleo. En el diseño de las políticas se planificó la atención de la pobreza con una mirada integral, asociada al empleo, a la producción y a la inclusión social. En tal sentido, las

nuevas programaciones hacen suponer que se ha dejado atrás el enfoque asistencialista que caracterizó a las políticas sociales, del modelo económico neoliberal, orientadas a la contención y el control de vastos sectores de la población.

Acorde con ese discurso se implementaron diversos programas para atender al sector juvenil en situación de vulnerabilidad social. Uno de ellos es el Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, cuyos ejes son lograr la terminalidad educativa, la capacitación y la inserción laboral. Se desprende de los objetivos del programa, la intencionalidad de modificar la forma de intervención estatal basada en la creación de empleo, a fin de instalar al trabajo como fuente de derechos para los jóvenes.

El punto de partida del Plan es un diagnóstico, según el cual un importante número de jóvenes no logra la inserción laboral, dadas las carencias educativas y de capacitación de los mismos. De allí la necesidad de otorgar a los jóvenes los recursos que les falta para insertarse en el mercado laboral en pos de su inclusión social. En este diagnóstico sólo fueron analizadas las características de los jóvenes desocupados, quienes arrastran sobre sus hombros las consecuencias del modelo excluyente de la década del 90. Coincidiendo con especialistas en el tema, se puede señalar que se partió de un déficit de capital humano o de una deficiente demanda laboral, sin tener en cuenta la oferta del mercado laboral. En una gestión política que cuestiona el modelo implementado durante una década no es comprensible un diagnóstico sólo centrado en el capital humano, invisibilizando las condiciones estructurales, las posibilidades que brinda el mercado de trabajo y las características del mismo.

El aspecto positivo del plan es el logro de la terminalidad educativa de los jóvenes y la capacitación laboral que se les otorga en su práctica calificante. No obstante, las prácticas calificantes no significan una garantía de inserción en el mercado laboral en tanto las empresas no están obligadas a incorporarlos como empleados estables y permanentes.

## BIBLIOGRAFÍA:

Respecto a los principales obstáculos en la implementación señalados por los funcionarios son: la ausencia de coordinación entre las áreas del Estado (Educación y Trabajo), la falta de interés y de información por parte de los jóvenes.

Se podría afirmar, a partir de la lectura de la normativa de los planes implementados, que desde el año 2003 se intenta superar la focalización, fragmentación y segmentación, características propias de las políticas de la década del 90 en pos de una integralidad de las mismas. Sin embargo, el análisis de la gestión del plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo permite concluir que dicha intencionalidad no se ha logrado.

Se evidencia entonces un desfasaje entre el espíritu de la norma y la realidad. Resulta una falacia pensar que sólo mediante la certificación de estudios de nivel primario y secundario se logrará reducir la incertidumbre y elevada rotación laboral que enfrentan estos jóvenes dadas las características del mercado laboral actual.

ABDALA, E. (2001): Manual para la evaluación de programas de formación para jóvenes., OIT – CINTERFOR. Montevideo.

BALARDINI, S. (1999): Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina. Última Década Nº 10. Ediciones CIDPA. Viña del Mar. Chile.

CONFERENCIA (1999): “De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud”, paper de la Conferencia pronunciada en el Seminario “Políticas locales de juventud”. Chile.

BRITO LEMOS, R. (1998): Hacia una sociología de la juventud. Algunos elementos para la deconstrucción de un nuevo paradigma de la juventud. Última Década Nº 9. Centro de investigación y Difusión Poblacional de Achupallas, Viña del Mar. Chile.

BOURDIEU, Pierre (1990): “La juventud no es más que una palabra” en “Sociología y cultura”. Grijalbo, Los noventa. México.

CANDIANO, Roberto (2000): “Diseño de programa social”. Material de autoinstrucción de la materia: Políticas Sociales – Taller de Gestión Social – Maestría de la F.L.A.C.S.O. San Juan.

CASTEL, Robert (1997): “LA metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado” Paidós. Buenos Aires.

CARPIO, J. y NOVACOVSKY, I (comp) (1999): “De igual a igual”. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales”. SIEMPRO – FLACSO. Buenos Aires.

DE LA GARZA TOLEDO, E. (2002) Problemas clásicos y actuales de la crisis del trabajo; En El Futuro del Trabajo El trabajo del Futuro (E. De la Garza Toledo, J. Neffa) CLACSO. Buenos Aires .

ESPING ANDERSEN, G. (1993): Los tres mundos del Estado de Bienestar. Valencia.

FARÍAS, M.L. (2009): Aproximaciones al estudio comparativo de los programas de capacitación y empleo dirigidos a jóvenes implementadas por el Estado y por

Organismos no Gubernamentales. Ponencia presentada en el 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.

GRASSI, E. (2003): Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I. Editorial Espacio. 1ª Edición. Buenos Aires.

HOPP, M. (2009): Políticas sociales de empleo en la Argentina 2003 – 2008: un estudio comparativo de promoción del auto – empleo. Ponencia presentada en el 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.

LONGO, M. E. (2001): Los confines de la integración social. Trabajo e identidad en jóvenes pobres; En El Trabajo frente al espejo, continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores; (O. Battistini). Prometeo Libros. Buenos Aires.

LO VUOLO, R. y BARBEITO, A. (1998): La nueva oscuridad de la política social. Del Estado Populista al Estado Neoconservador. Miño y Dávila editores. Segunda edición. Buenos Aires, Argentina.

NEFFA, J. (1999): Significación de la exclusión social en la argentina, vista desde el mercado de trabajo, en el desempleo en la argentina en los años 1990. TOMO III. CEIL – PIETTE – CONICET. Ediciones Fundación CIEL. Córdoba.

OIT (2004): Tendencias mundiales del empleo juvenil. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1984): Estado y políticas estatales en América latina, hacia una estrategia de investigación. CLAD. PNUD.

REPETTO, F. (1998): Notas para el análisis de las políticas sociales: una propuesta desde el Institucionalismo. Revista: Perfiles Latinoamericanos. Año 7 N° 12 – México.

SALVIA, A. (2008): Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina (Comp). MIÑO y DAVILA Editores. Buenos Aires.

SALVIA, A. TUÑÓN I. (2005): Los jóvenes y el mundo del trabajo en la argentina. El desempleo juvenil una problemática compleja. Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA. Buenos Aires.