

Título del trabajo: **Las Política Pública de Activación del Mercado de Trabajo . El caso de las Políticas de Juventud.**

Nombre y Apellido: Maria Lourdes Farias¹

A- Introducción

Este ponencia es la continuación de la investigación que realicé en la Beca de Iniciación a la Investigación Científica, donde concluí en la necesidad de *complejizar* el pensamiento sobre de la implementación de políticas sociales de juventud, específicamente las referidas al empleo.

La magnitud del problema de la *desocupación* que ha incidido en la estructura social del país, y que vulnerabiliza a una porción importante de la población, me desafió a profundizar la crítica de los *Programas Públicos de Generación de Empleo* que impactan sobre esta población definida como “grupos de difícil inserción laboral”.

En esta oportunidad propongo aproximarme a estudiar otros programas que son específicos para la población *joven* desde la perspectiva de los sujetos que poseen planes y/o programas, definidos en los mismos como los “beneficiarios”; como un desafío en el que trataremos de cristalizar todos los discursos, la multiplicidad de relaciones de fuerza que representan y que son constitutivas de su organización, sus dilemas y contradicciones. Por todo lo expuesto es que en esta oportunidad estoy realizando el estudio desde metodologías participantes que me permitirán captar las significaciones de la población y consecuentemente su impacto.

La economía de mercado de los '90 activó estos programas transitorios que fueron vistos como formas de aliviar la situación de pobreza asociada al desempleo. Se suponía que pasado los momentos duros de la *gran transformación* hacia la modernización de Argentina, el empleo volvería a niveles de equilibrio.

En función de esa lógica las "políticas de empleo" junto a las políticas asistenciales, fueron diseñadas para corregir las distorsiones en el encuentro de oferta y demanda, superar las fallas de información, y así mejorar las tasas de desempleo.

¹ E-mail: lourdesfarias_mpd@yahoo.com. Afiliación institucional: Escuela Superior de Trabajo Social. Universidad Nacional de La Plata

Del mismo modo, la capacitación o recalificación buscó mejorar los atributos personales y actualizar las calificaciones que resultaban obsoletas para las nuevas formas de organización y producción.

A partir de estos razonamientos, se diseñó un nuevo esquema de regulación laboral donde queda claro que los objetivos eran moderar las fases recesivas del ciclo económico mediante acciones como la generación de empleo transitorio, disminución de los costos laborales, fomentar la inserción de grupos vulnerables y, entre otras estrategias, apuntalar a pequeñas y medianas empresas.

Las Políticas de Empleo se relacionaron con la aplicación de Políticas Laborales que influyeron en las condiciones en que se realizaba el trabajo y que como resultado tuvieron, entre otros, el alto costo de la *precarización* laboral, es decir el aumento del empleo no registrado y del desfinanciamiento de la seguridad social.

Siguiendo este esquema se diseñaron Políticas de Mercado de Trabajo que pusieron en práctica todo el menú de programas como los *Servicios Públicos de empleo, de capacitación y de creación de empleos transitorios*. (Samaniego y Lanari, *op cit*)

B- Reforma del Estado y focalización de la políticas sociales²

Con la crisis del Estado Benefactor, a mediados de la década del setenta, comienza un proceso con características inéditas y con consecuencias devastadoras en la sociedad civil argentina.

Como bien señala García Delgado, la visión que se tenía del Estado como organizador de la vida social y como articulador de intereses, se derrumbó; ese Estado que de alguna manera determinó en Latinoamérica fuertemente a la sociedad y que desde la posguerra buscó impulsar un modelo de desarrollo al mismo tiempo que intentaba articular intereses, ha culminado.

Este Estado -garante de derechos sociales en el marco “movimentista”, y en donde el peronismo vertebró un desarrollo del Estado Benefactor- ha dado un vuelco en lo que algunos teóricos llaman el Estado Post-social.

² Lo que expongo a continuación está basado en Zambrini, E. Y Gabrinetti, M., “*Transformaciones Sociales, Exclusión y Política Social*”, en Escenarios, Revista Institucional de la ESTS, UNLP, Año 4, N#7, pág. 4 a 8.

Diversos factores, tales como el agotamiento del modelo sustitutivo, en donde la burguesía, al amparo de una cultura rentística a lo largo de la historia no propició una política de renovación y reconversión tecnológica; el endeudamiento externo junto al predominio del capital financiero por sobre el capital productivo; el proceso de globalización de ese capital financiero, que especula en los llamado “mercados emergentes”; han posibilitado un proceso de estabilización y ortodoxia, basado en un ajuste sin precedentes que trajo aparejado un nuevo modelo de acumulación económica con exclusión social que actuó como disciplinador de conductas internas.

En los años ochenta el diagnóstico formulado por el Banco Mundial responsabilizó a los problemas estructurales como causantes del estancamiento económico argentino. La receta entonces consistió en la aplicación de un duro plan de reformas estructurales, cuyos componentes eran la apertura económica, desregulaciones y privatizaciones.

Los resultados entusiasmaron a sus impulsores, puesto que fueron medidos solo por el crecimiento del Producto Bruto Interno y por el comercio exterior. El panorama social, en términos de desempleo, marginación y pobreza no era preocupante en virtud de que ésta era la necesaria contrapartida del ajuste económico y en la creencia de sus promotores un desfasaje temporal que sería corregido por el propio crecimiento que traería el nuevo modelo de desarrollo.

El programa de reformas desarrolladas en América Latina se expandió en los distintos países de la región. Facilitaron tal expansión, los débiles marcos institucionales de transición hacia las democracias (post-dictaduras) y las peculiaridades de los regímenes políticos con alto nivel de corrupción en los países que no enfrentaron gobiernos de facto durante ese período.

La hegemonía que fue alcanzando este proyecto se cristalizó durante los años ochenta a partir de la aplicación de un conjunto de reformas orientadas a garantizar un riguroso programa de ajuste económico como producto de la llamada “crisis de la deuda”.

Según Gentili (2001:73) “*La ortodoxia neo-liberal promovida por los organismos financieros internacionales, especialmente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, fue asumida por las élites políticas y económicas locales como una única receta válida para superar el déficit público y estabilizar las convulsionadas economías de la región*”

Este núcleo de doctrinas, así como la retórica que pretende darle sustento y legitimidad discursiva, se fundieron en un aparente acuerdo global que fue penetrando capilarmente en el

sentido común de las administraciones gubernamentales latinoamericanas. Se responsabilizó a los problemas estructurales como causantes del estancamiento económico argentino.

La receta consistió entonces en la aplicación de un duro plan de reformas estructurales, cuyos componentes eran la apertura económica, desregulaciones y privatizaciones.

Este conjunto de propuestas fue denominada como “*Consenso de Washington*”, es decir un paquete de decisiones políticas de un conjunto de gobiernos, que pese a su heterogéneo origen, coyunturas, problemáticas relevantes, ideologías, aplicaron un mismo y homogéneo recetario para enfrentar los desafíos de las crisis.

Asistimos a un traumático fin de fiesta de los noventa, sin visualizarse en el corto plazo la forma de revertir este proceso de concentración del ingreso por un lado y pauperización por el otro.

Los planes de ajuste estructural, estabilización y reforma del Estado dieron lugar a un nuevo régimen social de acumulación que dejaron sentir rápidamente sus efectos en la estructura social. El nuevo panorama social de la Argentina se caracteriza por la forma en que se acrecienta la exclusión social de vastos sectores que ven obturadas sus posibilidades de acceso a bienes colectivos como el trabajo, la seguridad social, la salud y la educación. Esta realidad se combina con la implementación de *políticas sociales focalizadas*.

La *focalización* se presenta como el único camino para ayudar a resolver la crisis fiscal que se interpreta como efecto del gasto desproporcionado en políticas sociales, y otorgar así un contenido más equitativo al gasto ³. Bajo este argumento se trata de descomprimir al Estado de la sobrecarga que lo paraliza y lo hace ineficiente.

Estas transformaciones estructurales de la sociedad argentina, generan nuevas formas de articulación de la vida social que podrían sintetizarse de la siguiente manera:

- a) Fin de la faz distribucionista;
- b) Fragmentación de políticas públicas;
- c) Deslegitimación de políticas públicas;
- d) Búsqueda y alcance de un Estado más chico y más débil;
- e) Crisis de representatividad de los partidos políticos;
- f) Dificultades para articular intereses colectivos

³ Lo Vuolo y Barbeito, 1993, *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado Populista al Neoconservador*. Buenos Aires, CIEPP, Niño y Dávila editores.

A este proceso podríamos denominarlo como “modelo de exclusión social”, en el que, a lo antedicho como característica central habría que agregar el proceso de desalarización, incremento del cuentapropismo, crecimiento del mercado informal de trabajo, distribución concentrada del ingreso, factores decisivos que dificultarán e impedirán el ejercicio de la solidaridad de clase de los sectores del trabajo; entrando la clase trabajadora en un proceso de crisis integral como actor genérico de la historia.

Este proceso ha generado una sociedad con dos velocidades, un sector post-industrial y un mayoritario sector de excluidos. Las consecuencias en lo social son: pérdida de homogeneidad; desagregación de grupos sociales; crisis en la política social; crisis en la sociedad del trabajo; flexibilización laboral de hecho y de derecho; traslado de la lógica del mercado a la política

C. - Lo Juvenil como tema político

Considero que la temática de juventud, subsidiaria hoy en la agenda pública, no es menor ya que en un contexto como el actual, profundamente complejo y cambiante, en el que el "pacto de convivencia" social en los países latinoamericanos se ha quebrado en función de las gravísimas consecuencias de la implementación de la llamada "etapa estatal" del neoliberalismo en la región, hace mas de 20 años y su posterior aggiornamiento, los jóvenes son uno de los grandes perjudicados.

Algunos datos significativos, en este sentido son los siguientes:

- La población Joven argentina (entre 15 y 24 años) comprende el 35,6% de la población total, casi 10 millones de los cuales el 70% es pobre.⁴
- En los últimos años el 80% de los niños y adolescentes de nuestro país paso por situaciones de pobreza⁵
- Del año 1991 al 2002 las personas menores de 18 años bajo la línea de pobreza han crecido un 30%, llegando al 67.9% en junio del 2002⁶
- Hay 1.145.177 jóvenes entre 15 y 24 años que están en inactividad absoluta: no trabajan, no estudian y no buscan trabajo⁷
- El 76.9% no terminó la secundaria y el 40% de ellos solo curso la primaria⁸

⁴ DINAJU. 2003

⁵ Siempro.2002

⁶ INDEC. Junio 2002

⁷ Diario La Nación. Septiembre 2002

⁸ Siempro.2002

Deteniéndonos solamente en una mirada cuantitativa, el peso de esta población sobre el total obliga necesariamente a diseñar acciones orientadas a los jóvenes. Ahora bien, pensar en las políticas de juventud en cuanto tales, es pensar en nada, en su inexistencia. Mas aún pensar en la necesidad de que participen como actores en el diseño, implementación y evaluación de esas políticas, es básicamente una utopía.

Intento poder resaltar la problemática situación en la que están creciendo y madurando los adolescentes y jóvenes, especialmente los que pertenecen a hogares de escasos recursos, visible en las persistentes dificultades existentes en lo atinente al acceso equitativo, a una educación de calidad, los agudos problemas ligados al trabajo infantil y adolescentes, las evidentes dificultades que se enfrentan en el plano de la salud (en particular de la reproductiva) y los preocupantes nexos entre juventud y violencia.

En muchos de los datos cuantitativos que se utilizan para esbozar una imagen de la juventud argentina se confunden de modo arbitrario realidades muy diversas, imponiéndose así la imagen de un «joven» que es un promedio irreal de numerosos, y diversos, tipos sociales.

Independientemente del grado de conformidad con la siguiente afirmación teórica, la mayoría de los especialistas en el tema juventud, sostienen que en lo esencial es la etapa dedicada a la adquisición de los activos que requiere el desempeño satisfactorio de los roles adultos, para ello la sociedad otorga una “*moratoria*” de roles, es decir una suspensión temporal de obligaciones, que favorece tanto la flexibilidad para adaptarse a nuevas situaciones como la incorporación rápida de innovaciones, en el marco de un proceso que no enfrenta, como suele suceder entre las generaciones adultas, las resistencias provenientes de hábitos y prácticas cristalizadas o de intereses enraizados en estructuras institucionalizadas.

Hasta acá, en términos ideales, sin embargo se registran en la actualidad situaciones inéditas de exclusión social en este nivel, en especial en el plano laboral.

La evidencia indica que la heterogeneidad entre los activos disponibles, especialmente de capital humano y social, de jóvenes ubicados en distintas posiciones en los sistemas nacionales de estratificación, parece estar acentuándose. Mientras un sector logra adquirir los recursos humanos y sociales necesarios para adaptarse rápidamente a las nuevas exigencias de productividad, otros ven imposibilitados su acceso a tales oportunidades.

En la actualidad los jóvenes, especialmente de los estratos más pobres, sufren riesgos de exclusión sin precedentes, por distintos factores, entre ellos:

La creciente incapacidad del mercado de trabajo para absorber personas con escasas calificaciones y de garantizar la cobertura de prestaciones sociales tradicionalmente ligadas al desempeño de empleos estables.

Las dificultades que enfrenta el Estado para reformar la educación y los sistemas de capacitación.

Paralelamente a los mecanismos que favorecen el incremento de la pobreza, se activan otros que aumentan el aislamiento juvenil respecto de los demás estratos sociales:

- La segregación residencial
- La separación de los espacios públicos de sociabilidad informal (fuera del mercado)
- La segmentación de los servicios básicos, como la educación.

A raíz de este aislamiento social los jóvenes quedan marginados de otras influencias que pudieran brindarle algún camino para construir su identidad y sentido de pertenencia.

Según Touraine (2000) se requiere de un trabajo arduo que es abandonar el realismo ingenuo, que cree que de lo único que se trata es de descubrir los problemas reales de la juventud para elaborar luego una política en la que se dé una respuesta apropiada.

No quiere esto decir que los datos que proporcionan las estadísticas y las encuestas no sean útiles, pero de lo que se trata ante todo, de reflexionar sobre las diversas representaciones de juventud, a fin de escoger un enfoque que corresponde a la situación actual.

Lo que llama la atención, en primer lugar, es la oposición entre dos imágenes de juventud: instrumento de modernización o elemento marginal y hasta peligroso. Solo se habla de juventud con sentimientos intensos, ya se trate de esperanza o de miedo. Para los adultos, los jóvenes son algo muy cercano o muy lejano, son factores de continuidad o de discontinuidad.

El avance en el tema de la juventud es solo dentro de un sector específico de profesionales dedicados al tema, no hay estrategia de difusión, comunicación y debate, que posibiliten instalarlo en el discurso oficial y público, hegemónizado con la visión de joven dañado y en riesgo psicosocial, que no revela las potencialidades, las capacidades y los haceres.

Este debate no es menor ya que si se quiere pensar seriamente en Políticas de Juventud, deberá también explicitarse cual es la concepción de Sujeto, de acuerdo a la misma es que se realizaran determinadas acciones.

Muchos factores han contribuido a la debilidad en el desarrollo de las políticas de juventudes. A la debilidad institucional, la ausencia de mecanismos de coordinación, la falta de recursos humanos capacitados, la ausencia de voluntad política, podemos encontrar otros vinculados con las relaciones con otras áreas de políticas públicas, como las dirigidas a la niñez y a la adolescencia. En este caso las dificultades han surgido al momento de delimitar los rangos de edad que corresponderían a cada área de política.

La incorporación de la temática juvenil a la agenda política, es decir, a la agenda del gobierno central como a la de los principales partidos políticos, debe ser entendida como la lectura del papel que ha tenido dicho sector social en las estrategias políticas durante los últimos años, así como por el constituir porcentualmente un importante sector del electorado nacional. Además se le percibe como un grupo que puede ser clave en los proyectos de renovación y crecimiento de los partidos políticos.

Por tanto, no puede percibirse este proceso como el resultado del desarrollo de la capacidad de los actores (Estado, jóvenes, ONGs, etc.) para impulsar el tema en la agenda pública, ni menos en la agenda política.

Por tal razón es claro que el proceso se viene realizando con pocos vasos comunicantes con los actores de la sociedad civil e inclusive con el propio aparato estatal, tanto en los niveles central y local.

Los tropiezos en el proceso de presentación de las distintas propuestas, tanto desde el Congreso de la República, el Poder Ejecutivo y las propias organizaciones de la Sociedad Civil, son fruto de la situación descrita. Por lo tanto, las ideas e iniciativas se generan hasta el momento pensando más en objetivos políticos, que en objetivos de políticas públicas. A pesar de que se percibe en algunos decisores políticos interés en reexaminar el contenido de sus iniciativas orientándolas en alguna medida hacia el segundo grupo de objetivos, ello no implica una renuncia a los primeros.

No existe una política nacional que guíe la interrelación entre el Estado, la población juvenil, y la sociedad civil en general. Cada institución y programa público tiene sus propias orientaciones al respecto, que en general han excluido la participación de los jóvenes en dichas tareas.

Aunque existe un marco general de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, no se han diseñado instrumentos específicos que hagan posible una efectiva

participación de los ciudadanos. La situación es sensible respecto de los jóvenes, pues por una serie de motivos han sido considerados actores irrelevantes al momento de definir las políticas públicas orientadas a ellos.

Específicamente, las demandas de la juventud, como grupo social, se encuentran inmersas dentro de esta coyuntura de crisis económica (y social) por lo que sus demandas más urgentes se mezclan con las de la agenda nacional. Al mismo tiempo, pareciera que el Estado carece de los recursos para atender las enormes demandas sociales, por lo que cualquier iniciativa que implique mayor gasto público enfrentaría fuertes restricciones en un escenario donde el déficit fiscal constituye una variable crítica que de seguir creciendo podría constituirse en una amenaza a la estabilidad económica del país .

En esta perspectiva, América Latina y en particular la Argentina, estaría enfrentando una profunda crisis de gerenciamiento de las políticas, crisis expresada en la incapacidad estructural del Estado para administrar las Políticas Sociales. Esta incapacidad, se traslada a la hora de pensar en las políticas de juventud propiamente.

No obstante ello y aunque se carece de una evaluación detallada de los resultados alcanzados por las políticas públicas dirigidas al sector juvenil, así como de una análisis de sus presupuestos e instrumentos existen programas dirigidos a los jóvenes. Algunos programas han logrado resultados interesantes, pero está claro que el camino que nos lleve a la vigencia efectiva del marco de políticas y derechos, sigue siendo muy largo.

Pensar en las políticas de juventud en cuanto tales, es pensar en nada, en su inexistencia. Pensar en la necesidad de que los jóvenes participen como actores en el diseño, implementación y evaluación de esas políticas, una utopía.

D. - Las políticas destinadas al mercado de trabajo

Actualmente son muchos los países que enfrentan problemas de empleo, pero las causas no son las mismas y las estrategias adoptadas para hacer frente a las situaciones que originan son diferentes. Algunas intentan mantener los antiguos niveles de protección mientras que otras se orientan a lo que se conoce como “soluciones del mercado”, suponiendo que éste va a resolver eficientemente los problemas del mercado de trabajo.

La determinación de las directrices que intenten corregir las situaciones provocadas por el desempleo o subempleo, estarán signadas por las características del mercado de trabajo y el legado institucional de cada país. Asimismo, son los intereses de los actores involucrados que influyen en el perfil de las políticas a adoptar.

Para el gobierno del Dr. Menem las causas fundamentales de los problemas del mercado de trabajo eran el alto costo laboral y las trabas que imponen una rígida legislación para la contratación de mano de obra. Consistente con este diagnóstico el gobierno tomó una serie de medidas como la creación de un Seguro de Desempleo, la flexibilización de los contratos laborales y la reducción de las contribuciones laborales. También pone en marcha una serie de programas destinados a fomentar el empleo, a mejorar los ingresos y a la capacitación profesional, línea que el gobierno del Dr. De la Rúa continuó.

La ley de Empleo promulgada en 1991 fue la primera de una serie de medidas adoptadas por el gobierno para intentar modificar esta situación. Esta ley, además de establecer el seguro de desempleo para un conjunto de trabajadores, introduce distintas modalidades que permiten contratos por tiempo determinado, ausencia o reducción de los montos indemnizatorios al momento de finalización de los plazos convenidos y la supresión o disminución de los aportes patronales.

En 1995 se introdujeron modificaciones orientadas a flexibilizar la entrada y salida de los trabajadores de sus puestos de trabajo; con el estatuto PYME se exceptuó a las pequeñas y medianas empresas de la necesidad de requerir la habilitación previa de las Convenciones Colectivas de Trabajo y de la obligatoriedad de registrar los contratos. Esta ley también innova sobre temas como el fraccionamiento del aguinaldo, modifica la normativa establecida sobre el período de vacaciones y limita el monto de la indemnización por antigüedad.⁹

En 1995, la Ley de Promoción del Empleo introdujo nuevas modalidades contractuales.

Estas, tienen menores exigencias ya que no se exige su registro ni tampoco la intervención de las convenciones colectivas de trabajo favoreciendo la contratación de trabajadores bajo la figura de “período de prueba” y/o “aprendizaje”. En 1997 cerca del 17% de los puestos de trabajo existente estaban ocupados por trabajadores a prueba, con contrato de duración determinada o era personal de agencia.

Junto con la adopción de estas medidas destinadas a flexibilizar la legislación laboral y disminuir los costos laborales, el gobierno implementó, además del Seguro de Desempleo previsto en la Ley de Empleo, programas de fomento del empleo, de formación profesional, de servicios de empleo y de empleo directo.

⁹ Cetrángolo, O. y Golbert, L. (1995) *Desempleo en la Argentina: Magnitud del problema y políticas adoptadas*, Serie de Estudios N°8, CECE, Buenos Aires.

Hoy la cuestión de la desocupación se nos presenta como un problema social que afecta grandes sectores de la sociedad. A esto se le suma el contundente peso que han adquirido sectores de baja productividad e ingresos en la composición del empleo.

La participación del sector informal fue creciendo en los últimos años con su consecuente precariedad e inestabilidad. Esta realidad afectó profundamente el bienestar de la población generando significativos procesos de empobrecimiento, desintegración y exclusión social.

En nuestro país, el trabajo constituyó algo más que el espacio laboral y adquisición de derechos sociales, se constituyó en el medio para conformar círculos sociales, estar despedido implicaban más que la pérdida del empleo, la pérdida de vínculos sociales.

Es decir, el achicamiento relativo del mercado de trabajo formal, la perdida de derechos y garantías por parte de los trabajadores, su progresiva desafiliación a la seguridad social y al crisis que esta atraviesa se conjugan para mostrar el debilitamiento de los lazos de integración social que sufre esta sociedad.

D.1 - Las Clasificaciones de las Políticas de Empleo

Siguiendo la línea de pensamiento de Lanari (2004), entiendo que el Estado como agente económico desarrolla básicamente cuatro actividades básicas, como productor, distribuidor, regulador macroeconómico y regulador microeconómico. Su capacidad de intervención se manifiesta o expresa en la Políticas públicas que desarrolla.

Según el contexto y la decisión política del Estado, estas políticas pueden tener mayor o menor margen. En la década pasada, la prevalencia del mercado limitó en gran parte estas políticas, es decir el rol productor, mediador y de control.

Para poder diferenciar entre las numerosas acciones llevadas por el Estado en relación al empleo, tomo la clasificación dada por Samaniego (2003) entre Políticas de Empleo, Políticas Laborales y Políticas de Mercado de Trabajo, a saber:

- **Políticas de Empleo:** son aquellas que afectan el nivel y la calidad del empleo. Pretenden actuar sobre la demanda de trabajo, la cual se ve influenciada por instrumentos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos, de desarrollo tecnológico, así como por las políticas y los programas de desarrollo regional y por el marco regulatorio existente en el mercado de trabajo. Del lado de la

oferta requieren actuar a mediano y largo plazo sobre tendencias demográficas y comportamiento sociales.

- **Políticas de Empleo:** hacen referencia al conjunto de políticas que actúan en el entorno del trabajo entre el trabajador y el empleador y fluye en el marco y en las condiciones en que se realiza el trabajo. Comprende disposiciones relativas a salarios mínimos, prestaciones, seguridad social, seguridad e higiene del trabajo, seguridad en el empleo, no discriminación, restricción al trabajo de menores, derecho a huelga y demás aspectos normativos e institucionales que rigen esta materia.
- **Políticas de Mercado de Trabajo:** tienen un doble propósito, por un lado aliviar la situación de pobreza asociada al desempleo – *Políticas Pasivas*- y por otro lado mitigar las tensiones existentes en el mercado de trabajo mediante instrumentos de corte activo- *Políticas Activas*-. Dentro de estas últimas se pueden diferenciar tres tipos de políticas según sean los objetivos: incrementar la demanda de trabajo, mejorar la calidad de la oferta de trabajo, y facilitar el encuentro entre trabajadores y puestos de trabajo.

En los últimos años, y especialmente para los jóvenes, se implementaron fundamentalmente Políticas Activas de Mercado Laboral. Podemos someramente analizar los principales ejemplos.

D-2 Los Microemprendimientos de fines de los 80 y principios de los 90.

Según una investigación los grupos que tenían más chances de sobrevivir eran aquellos que se habían apoyado sobre un sustrato económico informal previo, es decir que se había conformado a partir de experiencias de generación de empleo que había sido previamente exitosa, porque uno o más integrantes del grupo ya conocía el oficio y se había desempeñado en la actividad como trabajador por cuenta propia.

Otro aspecto interesante era que se trataba de grupos que se conformaban a partir de redes de intercambio familiares y barriales que eran pre-existentes

Otra dimensión importante se refería a que estos grupos habían logrado consolidarse porque tenían capacidades sociales acumuladas con anterioridad.

Esto implicaba que podían establecer contacto con instituciones promotoras que les permitían un mercado que denominamos “mercado institucional”, es decir podrían establecerse un acuerdo inicial de comercialización que les permitía mantenerse en el mercado.

Había no obstante, un gran número de experiencias fallidas, entre otras cosas porque no se daban las características claves que antes señalamos o bien porque las instituciones donantes de los primeros fondos para invertir tendían a centrar la elección de la actividad en el otorgamiento de un crédito para la compra de maquinaria, lo que no respetaba un análisis previo del posible mercado de trabajo.

Entre los grupos con mayores dificultades, estaban aquellos Microemprendimientos que se originaban a partir de comedores barriales, donde se buscaba superar la situación de dependencia alimentaria a través de la generación de un microemprendimiento. En este caso la necesidad imperiosa de consumir lo que se producía o permitía capitalizar la experiencia. Por el contrario, los Microemprendimientos mas “exitosos”, tenían una articulación muy diferente con las necesidades básicas familiares, de modo que el microemprendimiento se acomodaba a la lógica de la reproducción del grupo doméstico.

Las experiencias con mayor continuidad y con posibilidad de reponer el capital, estaban conformadas por familias de sectores populares con un tipo de organización familiar donde alguno de los miembros tenía un empleo formal y otros participaban del microemprendimiento. Esto permitía que la familia financiara la experiencia en un primer momento, enviando miembros a trabajar sin el requerimiento de que esta fuerza de trabajo fuera remunerada inicialmente.

Muchas de estas experiencias de microemprendimiento se disolvieron al cabo de uno años. Esta disolución tuvo que ver fundamentalmente con un estrangulamiento muy importante del mercado a partir de los 90, donde a partir de la abrupta apertura externa hubo una alta mortandad de Pymes y obviamente como efecto en cascada se produjo el quiebre económico de muchos de estos grupos.

En ese contexto, había un grave problema de restricción legal. Todas estas experiencias, en un primera etapa necesitan mucho nivel de tolerancia respecto al régimen impositivo ya que las transacciones económicas son irregulares y el flujo de ingresos no es suficiente aún para tributar. A partir de 1991 la presión impositiva fue creciente y muchas debieron cerrar porque los costos no les permitían un margen de excedente para remunerar la fuerza de trabajo.

En los años posteriores hubo una abrupta ruptura del contexto económico, social y político. La promoción de Microemprendimientos se convirtió en una de las últimas experiencias de “programas sociales masivos”. Luego, vinieron las altas tasas de desempleo y empezaron a modificarse los criterios de implementación en los programas de generación de empleo, con un fuerte componente de focalización que se asocia a programas de corta duración en el tiempo y que tienen un criterio de plantear su transitoriedad como una cuestión de emergencia social.

D-3 El Proyecto joven y el mito de la empleabilidad en el corto plazo.

El proyecto Joven rompió en varios sentidos con respecto a las formas que se hicieron las políticas de empleo hasta los noventa. Una primera ruptura fue el desarrollar un modelo de oferta de las políticas que se daba a través de mecanismos privados, o sea se convocabía a través de una licitación a distintos organismos de capacitación denominados ICAPs (podían ser empresas, sindicatos, cámaras empresariales o entidades sin fines de lucro) que proponían un curso de corta duración y eran seleccionados de acuerdo a criterios de costo y calidad de la propuesta.

La focalización se centraba en el monto de la ayuda económica al beneficiario que estaba muy por debajo del salario más bajo del mercado. Los beneficiarios podían estar entre 4 y 6 meses de en el programa y recibían \$4 diarios en la etapa de capacitación y \$8 diarios en la etapa de pasantía. Las mismas entidades que se ocupaban de la capacitación debían garantizar la realización de pasantías en empresas o instituciones en las que fuera factible realizar una práctica laboral equivalente.

Algunos datos relevantes son:

- La relación entre costo de inversión en capacitación y el monto de la ayuda económica que llegaba a los beneficiarios. El Proyecto Joven costaba entre \$1300 y \$ 1500 por beneficiario, esto significa que en un grupo de 20, la capacitación costaba \$30000. Sin embargo, el beneficiario podía llevarse en el mejor de los casos algo así como \$80 mensuales en la etapa de capacitación y el doble en la etapa de pasantía.
- Otro aspecto interesante es el sustrato ideológico del planteo de la focalización. Se modificó la idea histórica del planteo de la focalización. Mientras en los años 70 la focalización era pensada en el contexto más amplio del problema de la redistribución del ingreso, en el cual las políticas sociales eran solo uno de los instrumentos para

lograrla, en los años 90, la focalización se redujo a la implementación de programas contra la extrema pobreza. Es importante observar que el mecanismo de filtro para lograr la focalización (que el programa impacte sobre los más pobres) era lo bajo del monto de ayuda.

Las especializaciones en las que se capacitó estuvieron muy ligadas a actividades de la rama de servicios personales entre las beneficiarias mujeres (repositor de supermercados, por ejemplo) y en el caso de los varones las especialidades que concentraban más beneficiarios eran las vinculadas a las ramas de la construcción. No estaba prevista la capacitación para el trabajo independiente. Tampoco había capacitación para la formación de grupos solidarios de trabajo, para ofrecer servicios por cuenta propia, algo que era muy interesante en la experiencia de los Microemprendimientos, donde sí había una reorientación del cuentapropismo con mayores niveles de ingresos y con mayores reservas de calificaciones.

Por último el perfil el perfil técnico-profesional requerido para participar en las licitaciones de ICAP excluía del universo elegible a un sin número de organizaciones sociales de base territorial que son y han sido históricamente, interlocutores importantes en la definición de políticas sociales. Su papel es de particular relevancia si tenemos en cuenta los componentes intersubjetivos de las competencias donde aún en un universo focalizado (los jóvenes de más bajos ingresos) hay identidades diferentes y requerimientos distintos de acuerdo al género, diferencias culturales, expectativas de formación, antecedentes familiares, etc.

D-4 El programa INCLUIR

El gobierno lanzó recientemente un Programa de inclusión juvenil destinado a asistir a quienes tienen entre 18 y 25 años, por considerarlos el grupo social de mayor vulnerabilidad.

En esa franja, hay un millón de chicos que no estudian ni trabajan. Sin embargo durante el primer año se buscará cubrir a 100.000 beneficiarios (10%) de los cuales apenas 15.000 recibirán una beca de \$100. al resto se les brindará cursos de capacitación durante 6 meses para que puedan formular un proyecto productivo que luego será financiado por el gobierno.

Las iniciativas productivas apuestan a favorecer la inserción laboral intentando superar el tradicional esquema asistencialista.

El problema es que la mayoría de los jóvenes excluidos nunca lograron insertarse en el mercado de trabajo o lo hicieron en condiciones de precariedad extrema.

Estos jóvenes provienen de hogares empobrecidos, con prácticamente nula experiencia, una muy baja expectativa en relación con el futuro, ya que por lo general no existe en su familia una cultura del trabajo. Este es el principal escollo de la estrategia de inserción)

Lamentablemente las estrategias de capacitación ofrecen una inclusión social solo durante el período en que se desarrollan. Muchos jóvenes de barrios populares viven de la capacitación y su horizonte de inserción suelen ser las futuras capacitaciones, pero no logran proyectarse de manera autónoma. Además los talleres se limitan a una minoría que tiene algún vínculo con las organizaciones comunitarias.

Si bien no se puede hacer un análisis de este programa, necesariamente hay que pensar en Políticas que estimulen el espíritu de cooperación, adaptación e invención.

E.- Conclusiones.

En función de lo investigado entiendo que es fundamental la articulación de programas sociales con programas de empleo. En el caso de Microemprendimientos, se trató de una experiencia interesante aunque muy rápidamente abandonada. En esta experiencia hubo una fuerte recuperación de las capacidades sociales y sobre todo, en las propias organizaciones sociales de base territorial quienes actuaban como interlocutores de las Políticas Públicas y podían promover la implementación de un proyecto, en este caso el de Microemprendimientos, a partir de sus propias capacidades.

Esta es una diferencia muy importante con los programas del 90, especialmente el Proyecto Joven, donde el nivel de complejidad en la implementación de la propuesta excluía ya desde el punto de partida a las organizaciones sociales de base territorial como interlocutoras en la puesta en marcha de los proyectos.

Se puede decir que en la década del 80 las organizaciones sociales de base territorial eran interlocutoras importantes, no en la demanda de programas sociales y de empleo sino en la implementación. Eso es algo que hemos perdido y que en la actualidad vamos recuperando paulatinamente.

Con referencia a la articulación de corto plazo entre los programas de generación de empleo y el planteo de mediano plazo de una política de reactivación económica, entiendo que se genera empleo si hay crecimiento económico.

Ahora bien, tendría que haber crecimiento económico de niveles altísimos para absorber a todos los que están fuera del mercado. Aún así en 10 o 20 años tuviéramos ese crecimiento económico, nada garantizaría que todos los que están excluidos puedan incorporarse plenamente al mercado de trabajo. A partir de allí se vuelve indispensable la generación de capacidades sociales para que las personas puedan reclamar un lugar propio en un escenario de crecimiento futuro.

Hay que pensar en experiencias de autoempleo a partir de nichos económicos que tengan posibilidad y viabilidad en el mercado a largo plazo, es decir que se articulen con otras actividades económicas y que en un proceso de reactivación puedan ingresar en una cadena productiva

Específicamente en relación a los Jóvenes, hay que destacar que el área de juventud es la que se presenta con objetivos y programas más difusos. Históricamente se intentó la promoción de la juventud como tal, sin expresa referencia a su condición socioeconómica, entre otras deficiencias.

A modo de enunciación y sabiendo de lo discutible y lo limitado que puede parecer, propongo, en la misma línea que Davila León (2002:15) una especie de decálogo o asuntos que quedan a definir, no solamente por el Estado, sino por todos los que están preocupado por el tema de la juventud.

- 1- *Sobre la noción de juventud:* dejar de concebir a los jóvenes bajo la noción de joven problema y careciado, visión que ha tendido a la generación de un determinado tipo de política de juventud de carácter compensatoria, para avanzar en la comprensión del mundo juvenil como un actor estratégico del desarrollo del país.
- 2- *Los Jóvenes como sujetos de derecho:* íntimamente ligado al anterior, se precisa considerar a los jóvenes como sujetos de pleno derecho, no solo como beneficiarios de ciertas prestaciones de la política pública. Tanto el Estado, como los jóvenes, las organizaciones y movimientos de la sociedad civil que trabajen en pro de la juventud, deberían concertar las políticas y un plan que contribuyera a la promoción social, económica, cultural y política de los jóvenes.

- 3- *Características de una política de juventud*: las políticas públicas de juventud, tal como lo señala la Organización Iberoamericana de la juventud, deberían ser integrales, específicas, concertadas, descentralizadas, participativas y selectivas.
- 4- *El capital institucional necesario*: es imprescindible contar con un soporte institucional si se pretende avanzar y hacer algo sustentable en el tiempo.
- 5- *La generación de instrumentos*: esto es una tarea fundamental de los organismos de la sociedad civil que trabajan con jóvenes y puedan aportar a la generación de planes de acción, a través de su experiencia en terreno.
- 6- *El financiamiento necesario*: en este punto es donde se debe fortalecer el trabajo en red, para lograr ciertos niveles de impacto en la discusión presupuestaria.
- 7- *Un órgano rector y coordinador de la política*: ya que es un área bastante acéfala y con una tremenda dispersión de todo lo que se va realizando.
- 8- *La profesionalización del tema de juventud*.
- 9- *La participación de los jóvenes*
- 10- *Una agenda pública y temática priorizada*

Para finalizar habría que tener en cuenta dos aspectos de relevancia. El primero, la muy escasa o nula experiencia en articulación y coordinación de políticas. Resulta evidente que la fuerza inercial de la sectorialidad en la construcción de la política pública impide o dificulta las propuestas de coordinación programática.

El segundo aspecto es señalar la muy baja articulación con los actores de la sociedad civil, en primer término, las propias organizaciones de jóvenes o que realizan trabajo con jóvenes.

Tales insuficiencias deberán ser superadas como requisito para avanzar hacia el desarrollo de una política de juventud sustantiva, que necesita, tanto de la articulación programática, como de una concepción sustentada en la centralizada del sujeto.

Es fundamental tener a la población juvenil en el centro de la agenda, porque son ellos, quienes en diez años van a liderar los procesos políticos, económicos y sociales de nuestro país.

F.- Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (editor). *La hechura de las políticas*. México. Miguel Angel Porrua Grupo Editorial. 1996.
- ASPIAZU, Daniel y NOCHTEFF, Hugo. *El desarrollo ausente*. Buenos Aires, FLACSO/Tesis-Norma, 1994.
- BECCARIA, Luis y CARCIOFI, Ricardo. *Argentina: la política social y el ajuste durante los años ochenta*. En LUSTIG, Nora (comp.). *El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en América Latina*. México. El Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económico, 1997.
- BECK, Ulrich. La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Barcelona, Paidós, 1998.
- BENDIT, René. *Juventud políticas de juventud entre la sociedad civil y el Estado: la problemática de las estructuras adecuadas*. Buenos Aires: ICALA, FLACSO y EUDEBA. 1998
- CASTEL, Robert “*La Metamorfosis de la Cuestión Social*”, Paidós 1997.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 1998*. Santiago, Naciones Unidas, 1999
- CROZIER, Michel y FRIEDBERG, Erhard. *El actor y el sistema. Las restricciones a la acción colectiva*. México. Alianza Editorial. 1990.
- FIELDING, N. y FIELDING, J. “*Linking Data*”, Sage Publications, 1986.
- GOLBERT, Laura y TENTI FANFANI, Emilio. *Nuevas y viejas formas de pobreza en la Argentina*. En Revista *Sociedad* Nº 4. Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Mayo de 1994.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD. *Ejes de análisis para la construcción de una política integral de juventud*. Documento de Trabajo Nº 1. Santiago. Chile. 1996
- KRMPOTIC, C. “*El concepto de necesidad y políticas de Bienestar*”, Ed. Espacio, Bs. As., 2000.
- MANCUSO, H. *Metodología de la investigación en ciencias sociales*, Bs. As. Paidós, 1999.
- MINUJIN, Alberto. *En la rodada*. En MINUJIN, Alberto (editor). *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires. UNICEF-Losada, 1992
- MORALES, H. *El lugar de las organizaciones civiles en las políticas públicas de juventud. Memorias del simposium Nacional*. México. IMJ/SEP. 2000

PEREZ ISLAS, J.L. *Integrados, movilizados, excluidos. Políticas de Juventud en América Latina.* Barcelona. Ariel. 2002

PIZZORNO, Alessandro, "Identidad e interés", Zona Abierta 69, "Movimientos sociales, acción e identidad", Madrid, Editorial Pablo Iglesias, pp 135-152. 1994

RODRÍGUEZ, E. *Políticas Públicas de Juventud y reforma del Estado en América Latina.* México. IMJ/ SEP. 2000

TAYLOR Y BODGAN, "Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados", Ed. Paidós, Bs. As., 1992.

TENTI FANFANI, *Cuestiones de exclusión social y política.* En *Desigualdad y Exclusión.* Ed. UNICEF/ Losada, Bs. As., 1993.

TORRADO, Susana. *Estructura social de la Argentina: 1945-1983.* Bs As. Ediciones de La Flor, 1992.

TOURAIN, Alan. *¿Qué empleo para los jóvenes?* Madrid. Tecnos y UNESCO. 1998.

VASILACHIS de Gialdino, Irene, "Métodos Cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos", Centro Editor de América Latina, Bs. As. , 1992