

Instituto Gino Germani
V Jornada de Jóvenes Investigadores
4, 5 y 6 de Noviembre de 2009

Nombre y Apellido: Analí Schultheis

Afiliación institucional: FLACSO Argentina

Correo electrónico: analischultheis@gmail.com

Propuesta temática: Estado. Instituciones. Actores

Título de la ponencia: “*Estado, Políticas Públicas y Juventud: la opción por los jóvenes*”.

Resumen:

El presente documento de trabajo aborda el rol del Estado y las Políticas Públicas en el marco de las problemáticas, oportunidades y desafíos de la Juventud Argentina, entendiéndola como un actor social en riesgo frente a los procesos de globalización y las estructuras políticas, económicas y educativas puestas en juego desde la actual coyuntura estatal. El objetivo del mismo es poder analizar la situación de los jóvenes frente a la diversidad de situaciones y limitaciones que enfrentan en el marco de una sociedad altamente compleja, desigual y heterogénea como en las que se encuentran inmersos; pero al mismo tiempo poder reconocer las fortalezas y posibilidades de su participación e incidencia en los procesos de desarrollo social dado los actuales procesos de transformación a nivel mundial. Se tomará como referencia datos consignados por las Naciones Unidas y la CEPAL, así como trabajos e investigaciones de autores contemporáneos vinculados a la temática.

*Estado, Políticas Públicas y Juventud:
“la opción por los jóvenes”.*

Contexto socio-económico del neoliberalismo

A mediados de la década del '70 Argentina comienza la denominada “apertura neoliberal”, que se consolida y profundiza en los '90 con las insignias del Consenso de Washington. Las mismas lograron poner en marcha un conjunto de reformas estructurales en los países de América Latina y el Caribe que apuntaron a la liberalización de la política comercial y el régimen de inversiones, la desregulación de los mercados internos, la privatización de empresas públicas, la conformación de un mercado mundial de capitales y la organización de la producción a escala planetaria.

La crisis mundial de mediados de los '70 generó una fuerte caída de los precios internacionales, la descomposición del modelo de sustitución de importaciones y el crecimiento de la deuda externa, marcando el agotamiento del modelo de acumulación y la descomposición del Estado Benefactor.

Los años '90 significaron la entrada galopante de nuestro país al proceso de globalización y mundialización de la economía, enmarcada en lo que se dio a llamar la “Reforma de Estado”. La misma se fundamentó en el pensamiento político neoliberal que considera elemental la intervención del mercado para resolver la ineficiencia y el atraso del Estado en materia económica, con el objetivo de adecuar y refuncionalizar su actividad a las necesidades del mercado internacional y a las demandas del capitalismo globalizado.

Según Gracia Delgado¹ en nuestro país la reforma de Estado tuvo dos grandes etapas - ambas durante el gobierno menemista-. La primera inicia a comienzos de los '90 con el Plan de Convertibilidad impulsado por el ministro de Economía Domingo Felipe Cavallo, la privatización de empresas públicas, la apertura internacional y la desregulación de la economía; la segunda etapa comienza en 1996 con el ministro de economía Roque Fernández (posterior crisis del Tequila) y la necesidad de extender el ajuste estructural al resto de las provincias para terminar con el proceso de privatizaciones y llevar a cabo la reforma laboral, tributaria y judicial. Lo característico de la segunda etapa es que se encargó de profundizar las políticas de reforma iniciadas

¹ En Estado-Nación y globalización. Edit. Norma. Buenos Aires. 1998.

a comienzo de los '90 y los alcances del modelo neoliberal, pero en el marco de un contexto sociopolítico marcado por un gran desempleo, fuerte incertidumbre económica y disgregación política.

El objetivo inicial de la reforma fue poder hacer eficiente el gasto público, reducir el papel del estado, continuar con el proceso de transferencia de políticas sociales a las provincias iniciado en décadas anteriores y generar las condiciones necesarias para radicar capitales extranjeros en el país. Como la crítica estaba puesta sobre el Estado Benefactor, organismos internacionales, grandes empresarios y elites gubernamentales propusieron al mercado como la figura indicada para la racionalización del aparato administrativo y la reestructuración del estado. Su aparición requirió de la apertura económica, la desregulación de las actividades comerciales, agropecuarias e industriales, la privatización de servicios públicos, la reforma tributaria y administrativa, la reducción del gasto público, la creación de un sistema provisional y políticas de descentralización.

Según García Delgado² las últimas décadas mostraron la crisis de las estructuras sociales y un fuerte redimensionamiento del Estado, que en términos culturales implicó la mutación de una cultura estatal igualitaria a una cultura posmoderna, competitivas e individualista. En el aspecto social se produjo el pasaje de la sociedad industrial sustitutiva a una sociedad posindustrial y de servicios. Y en lo político asistimos a la consolidación de regímenes democráticos representativos de tipo delegativos y fragmentarios.

Según la OIT (2008) el periodo 1990-2001 muestra el crecimiento del PBI paralelo al incremento la tasa de desocupación, que ascendía de un 6% en octubre de 1991 a un 18,3% en octubre del 2001, dando como resultado un total de 1.600.000 trabajadores desocupados, la desaparición de 17.000 empresas, un aumento del 51% del empleo no registrado y una disminución del 17,6% del empleo industrial³.

El año 2001 arrojó una fuerte crisis económica, política, social y laboral en el país. La pobreza aumento casi un 20% y la indigencia se duplicó en tan sólo un año (tomando como referencia el segundo trimestre del 2001 y el primer trimestre del 2002)⁴.

² En Estado & sociedad (1994). La nueva relación a partir del cambio estructural. Buenos Aires. Edit. Norma.

³ En OIT (2008) "Propuestas para una política de trabajo decente y productivo para la juventud". Argentina.

⁴ Argentina. Ministerio de Economía y Producción. Instituto nacional de estadísticas y Censos, INDEC. Serie Histórica.

A partir del 2003, y a causa de la caída del plan de Convertibilidad, la política económica se acentó en tres grandes pilares: el mantenimiento del superávit fiscal, el sostenimiento de un tipo de cambio real elevado y políticas de aumento en los ingresos. Esto incentivó los niveles de actividad del empleo y la creación de nuevas fuentes de trabajo, el crecimiento económico, una mayor utilización de los recursos disponibles, la recaudación impositiva y la adopción de políticas de ingresos como la aplicación del Programa Jefas y Jefes de Hogares Desocupados financiados con lo recaudado de las retenciones a las exportaciones. Estas medidas permitieron mejorar los ingresos de los sectores más vulnerables desde el 2003 hasta el 2006 en un 20%⁵.

Si bien esta reducción de la desocupación se dio mayoritariamente en el 20% más pobre de la población, los jóvenes (de 15 a 24 años⁶) fue el grupo menos favorecido por este aumento, ya que la contracción de la desocupación fue del 43% a diferencia de la población económicamente activa que fue de un 48%⁷.

En el presente, la crisis mundial y de hegemonía a la que asistimos da cuenta de un marco de gran incertidumbre y replanteo político en el país, donde ya no sólo aparece deslegitimizado el mercado sino también las propias reglas de juego del comercio mundial en proximidades a la celebración del Bicentenario. La incertidumbre no sólo responde a la deslegitimación de las instituciones y las teorías políticas vigentes, sino también a la falta de respuestas y soluciones frente a la crisis global en la que nos encontramos. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2009)⁸ la crisis económica mundial repercutirá fuertemente en los sectores más afectados: los inmigrantes, los trabajadores temporarios, las mujeres y principalmente los jóvenes, dando como resultado el aumento de la llamada “generación Neet” (los sin empleos, sin educación y sin oficio).

⁵ *Ibíd.*

⁶ De acuerdo a las Naciones Unidas y la CEPTAL el criterio para demarcar un entorno etario de la juventud es de 15 a 24 años; pero en los casos de contextos de fuerte pobreza o rural se considera de 10 a 14 años, y en los estratos medios y altos urbanizados se amplía hacia arriba para incluir al grupo de 25 a 29 años.

⁷ Argentina. Ministerio de trabajo, Empleo y Seguridad Social. Subsecretaría de Programación técnica y Estudios Laborales. Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales. ¿Existe un núcleo duro del desempleo en la actual coyuntura laboral? 2007.

⁸ En Artículo La Nación. “Alarmante pronóstico sobre el desempleo. Noticias del exterior. 17 de Septiembre del 2009.

Juventud: sus características y paradojas

En términos generales la categoría de juventud refiere a un periodo de vida que las personas transitan para pasar de la niñez a la condición adulta, durante el cual se producen cambios biológicos, psicológicos, culturales y sociales de gran magnitud.

Según las Naciones Unidas⁹ hay cuatro elementos cruciales que los jóvenes deben cumplir para lograr esta condición: a) obtener la adultez como meta principal; b) lograr la autonomía y la emancipación; c) construir su propia identidad; d) fomentar relaciones intergeneracionales (CEPAL, 2000).

Según Pierre Bourdieu, el término “juventud” es una creación social que permite definir un periodo etario –estatus temporal en el que no se es niño ni adulto- que debe cumplirse con ciertas expectativas, que no siempre se ha considerado ni analizado en profundidad (Bourdieu, 1990). De hecho, no todas las personas jóvenes recorren este período de la misma forma y desde la ciencia política y la sociología se ha propuesto incorporar otras variables para entender y analizar el fenómeno: el nivel socioeconómico, la situación demográfica, las diferencias culturales, étnicas, etc.

En sus inicios, el principal representante juvenil fueron los jóvenes estudiantes de las clases medias y altas, ellos simbolizaron el prototipo de juventud que existió mayoritariamente hasta la década del '70, constituyéndose en el único sector juvenil que durante mucho tiempo participó del escenario social y político del país.

Pero las condiciones políticas, económicas y sociales cambiaron, y en consecuencia, las características de la juventud tradicional también. Ya en las décadas del '40 y '50 cobran protagonismo las juventudes rurales y en el '70 y '80 - debido a las transformaciones de la cultura urbana moderna- aparecen en escena la juventud popular obrera y el grupo juvenil de mujeres. Son décadas en la que sectores populares juveniles avanzan y demandan una mayor satisfacción de sus necesidades y un reconocimiento de nuevos valores culturales: una cultura basada en el cuerpo, la vivencia del presente y un adiós a la proyección hacia el futuro. La juventud hoy es vivida como una estética, es decir un momento en el que todos quieren vivir y pertenecer indefinidamente en el marco de un contexto consumista, competitivo y en consecuencia marginal (ya que se consume y no se produce).

⁹ CELADE – División población de la CEPAL, “Juventud, Población y desarrollo en América Latina y el Caribe. México. 2000.

Tradicionalmente la juventud se entendió como un fenómeno que propiciaba la transición de la familia original a la constitución de una propia, de la dependencia a la autonomía, del sistema educativo al mundo del trabajo, de la socialización primaria a la participación social y política. Hoy en día el periodo juvenil se ha prolongado y se han transformado muchos de sus postulados. La situación de incertidumbre laboral y económica, las transformaciones operadas dentro de la familia, en las ideologías y el sistema educativo, han contribuido enormemente a trastocar los ideales construidos. Los jóvenes actuales no pueden salir de estos espacios que antes eran de transición porque ahora no es tan sencillo. Las instituciones tradicionales de participación han cambiado y se generan agrupamiento mucho más informales y pequeños, donde los puntos de reunión ya no son intereses ideológicos o políticos, sino intereses pluralistas y subjetivos de tipo emocional y afectivo (la vestimenta, la música, el deporte, la solidaridad).

Según García Delgado¹⁰ la cultura juvenil se reproduce en el marco de un cambio cultural profundo, que en lo económico se relaciona con el neoliberalismo y en lo cultural con el advenimiento de la globalización y el posmodernismo. La cultura posmoderna se corresponde a las sociedades posindustriales marcadas por fuertes ambigüedades, segmentación y complejidad, que trastocan los valores y principios de la cultura moderna.

Juventud Moderna	Juventud Posmoderna
Adolescencia diferida, juventud más prolongada (periodo de moratoria). Mayor contención de las estructuras familiares, estatales, escolar, eclesial. Racionalismo, historicismo, compromiso con lo político.	Acortamiento de la infancia, adolescencia más temprana e inicio más temprano de las relaciones sexuales, integración más rápida al mercado de trabajo. Falta de estructuras de contención, narcisismo, pluralismo, rechazo a la política, estecismo, solidaridad.

(Daniel García Delgado, 1998, p. 58.)

En este contexto, y tomando como referencia los datos arrojados por la CEPAL¹¹, los jóvenes actuales viven ante una serie de paradojas:

¹⁰ Jóvenes en las estructuras: cultura, educación, familia y política. En “La juventud Latinoamericana en los procesos de globalización”. Buenos Aires. Eudeba. 1998.

¹¹ CEPAL y Organización Iberoamericana por la juventud. La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias. Santiago de Chile. Octubre del 2004.

Paradojas	
Más acceso a la educación	Menos acceso al empleo
Más acceso a la información	Menos acceso al poder
Más expectativas y aspiraciones	Menos opciones para materializarlas
Mayor provisión de salud	Menor reconocimiento de morbimortalidad
Movilidad y dinamismo	Trayectorias migratorias inciertas
Cohesionados hacia dentro	Mayor impermeabilidad hacia fuera
Se adaptan fácilmente a los cambios	Quedan excluidos de los cambios
Son protagonistas del cambio	Receptores de políticas
Expansión del consumo simbólico	Restricciones para el consumo material
Protagonismo y autodeterminación	Precariedad y desmovilización

Problemática laboral y educativa de los jóvenes Argentinos

Analizar y comprender la situación compleja que atraviesa la juventud Argentina actual debe reconocer de dos grandes variables que la determinan: el aspecto laboral y aspecto educativo. Gran parte de las investigaciones realizadas en los últimos años sobre la juventud dan cuenta de la insuficiencia de la educación, principalmente secundaria, y la presencia de mercados laborales fuertemente restrictivos que demandan mayores “certificaciones” a medida que avanzan las calificaciones de los empleos.

En la cuestión específicamente laboral, según la OIT (2008)¹² los problemas que más repercuten en la inserción laboral de los jóvenes argentinos se asocian a:

- Elevadas tasas de desocupación y desempleo.
- Bajo incremento de la tasa de participación de los jóvenes en el mercado de trabajo.
- Informalidad laboral y empleos precarios.
- Segmentación de los itinerarios laborales de los jóvenes a consecuencia de la variación de los ambientes socio-económicos.
- Un sistema educativo segmentado.

El problema del desempleo en la Argentina recibió una atención secundaria hasta finales de los '80 debido a que su porcentaje estaba por debajo del 4%. El periodo 1975-1990 no acarreo grandes dificultades en cuanto al desempleo, aunque tampoco fue significativo en lo referido a la capacidad para generar nuevos empleos, a causa de la inestabilidad política y macroeconómica, las incertidumbres del producto real y la escasa demanda de trabajo que existía por aquellos años.

¹² Argentina. Organización Internacional del Trabajo. Propuestas para una política de trabajo decente y productivo para la juventud. 2008

A partir de la crisis hiperinflacionaria de 1989, el programa de reformas estructurales y la ley de Convertibilidad de 1991, la situación laboral comienza a complejizarse. Según los datos del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) para mayo de 1995 el desempleo ascendía a un 18,4%.

Según las estimaciones proyectadas para el 3° trimestre del 2006¹³ el total de jóvenes argentinos entre 15 y 24 años representa un 18% del total de la población residente en las zonas urbanas. Proporción alta si se tiene en cuenta el total de población del país, pero baja en relación al resto de los países latinoamericanos. De este 18%, el 65% vive en la región Pampeana y el área Metropolitana de Buenos Aires, aunque sean las zonas con proporciones más bajas de poblaciones jóvenes en comparación a las regiones noroeste y nordeste que ofrecen mayores porcentajes, lo cual da cuenta de la transición demográfica emergente en el país.

Volviendo a la cuestión laboral, los datos del cuadro 1 permiten mostrar que en el 2006 el 25,1% de la población se encontraba desocupada, por lo cual el restante 74,9% se hallaba en actividad.

Cuadro 1 Distribución de la población urbana según grupos de edad 3° Trimestre de 2006 – Total urbano			
	Aglomerados relevados	Total urbano	
	Tasa de desempleo	Número de desempleados (en miles)	Distribución (en %)
Adolescentes (15 a 19 años)	33.7	274	17.5
Jóvenes adultos (20 a 24 años)	21.5	418	26.6
Total de jóvenes (15 a 24 años)	25.1	692	44.0
Adultos (25 a 59 años)	7.0	794	50.6
Total Desocupados	10.2	1.571	100.0

Fuente: DGEyEL – SSPTyEL, en base a EPH (INDEC).

Según el cuadro 1 de la Encuesta Permanente de Hogares del tercer trimestre del 2006 este 25,1% de los jóvenes de 15 a 24 años desocupados representa una tasa 2,9 veces mayor que el total de la población y mucho más acusada para el grupo de 15 y 19 años (33,7%).

Dentro del sector de jóvenes ocupados la característica que adquiere mayor importancia es la *informalidad laboral*, ya que casi cada dos de tres jóvenes se desempeña en esa posición, lo cual representa más de un 50% de empleo juvenil informal. Este porcentaje

¹³ Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Diagnóstico del desempleo juvenil. En Trayectorias, negociación colectiva e ingresos. Trabajo, ocupación y empleo, Serie Estudios / 2 (2005). Información estadística actualizada por la DGEyEL, SSPTyEL, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

supera notablemente los porcentajes del total de la población ocupada informalmente, que oscila en un 40%.

Estos datos demuestran que a pesar de las altas tasas de crecimiento registradas en los últimos años y una reducción en los niveles de pobreza y desocupación en el país, *la problemática juvenil, la desocupación y la precariedad laboral ocupan el centro de la escena social.*

En materia educativa, según Filmus (2001)¹⁴ la cuestión de la inserción laboral de los jóvenes refleja la siguiente problemática:

“Los datos analizados nos permitieron precisar también, que si bien no han sido tan perjudicados [los sectores de mayor educación] en su condición laboral como los sectores de menor educación formal, han acompañado el deterioro general del mercado de trabajo y quizás, por primera vez en nuestro país, la escuela media ha perdido su capacidad de aportar a la movilidad social ascendente. En este sentido, la educación secundaria se ha vuelto necesaria para el acceso a trabajos dignos pero a la vez insuficiente frente a las restricciones que se presentan en el mercado de trabajo” (Filmus, 2001, p. 6-7).

Esto permite mostrar cómo la escuela secundaria se convierte en una etapa intermedia para la continuidad de los estudios, pero sin ningún tipo de preparación para las necesidades de los mercados laborales actuales, donde el acceso a la información y la formación continua resultan elementales.

En este sentido, publicaciones más actualizadas de la Organización Internacional del trabajo para América Latina (2008)¹⁵, elaboran una serie de propuestas para la Argentina, en donde entre otras cosas explicitan:

“La respuesta de la demanda laboral, sobre todo de los empresarios, frente a la oferta de trabajo juvenil no es unívoca y, en muchos casos, tampoco experta. Antes que una intención discriminatoria explícita y generalizada, se reconoce que un sector del empresariado tiene pocas herramientas para encarar los procesos de incorporación de jóvenes y no ha desarrollado una expertise que demuestre eficacia en este campo. El mecanismo de una década atrás (demanda de secundaria completa, competencias básicas) no parece haber encontrado un sistema de reemplazo. Los funcionarios del área laboral consultados consideraron que la falta de normalización se resuelve de un modo más arbitrario, sea elevando los estándares educativos y de calificaciones, o incorporando requisitos de alta exigencia en materia socio-ambiental, salud, atributos psico-sociales, etc.” (OIT, 2008: 110-111)

¹⁴ Filmus, D.; Miranda, A.; Zelarrayan, J. (2001): “En el mercado de trabajo, ¿el saber no ocupa lugar?: egresados de la escuela media y primer año de inserción laboral” (presentado en el Congreso Nacional de Estudios para el trabajo). Véase: <http://www.aset.org.ar/congresos/5/aset/PDF/FILMUSMIRANDA.PDF>.

¹⁵ http://white.oit.org.pe/tj/informes/pdfs/tj_informe_argentina%5B2%5D.pdf

Respecto de la escolaridad de los jóvenes y su vínculo con el trabajo, el cuadro CI muestra lo siguiente:

- Del grupo de jóvenes de 15 a 19 años, un 64.1% exclusivamente estudia; un 6% estudia y trabaja; 2.8% estudia y busca trabajo; 27.1% no estudia.
- Del grupo de jóvenes 20 a 24 años, un 22.8% estudia exclusivamente; un 13.6% estudia y trabaja; 4.3% estudia y busca trabajo; 59.7% no estudia.

Dichos valores muestran que existe un total de 756.000 jóvenes de 15 a 24 años no trabajan, no buscan trabajo y además abandonaron sus estudios; y de ese mismo total 427.000 jóvenes tienen entre 15 y 19 años (lo que representa un 56.8%).

Cuadro CI Grupos de jóvenes por Condiciones de Actividad, Asistencia Escolar y Sexo 3° Trimestre de 2006 - Total urbano nacional							
	Sólo Estudian	Estudian y Trabajan	Estudian y Buscan Trabajo	Sólo Trabajan y abandonaron sus estudios	Buscan Trabajo y abandonaron sus estudios	No Trabajan, No Buscan Trabajo y abandonaron sus estudios	Total
Total jóvenes (en miles)	2.807	625	229	1.547	463	756	6.427
Total jóvenes varones entre 15 y 24 años (en miles)	1.282	305	112	1.015	239	205	3.155
Total jóvenes mujeres entre 15 y 24 años (en miles)	1.526	320	117	534	224	552	3.272
Total jóvenes entre 15 y 24 años (en porcentajes)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total jóvenes varones entre 15 y 24 años (en porcentajes)	45.7	48.8	48.8	65.5	51.6	27.0	49.1
Total jóvenes mujeres entre 15 y 24 años (en porcentajes)	54.3	51.2	51.2	34.5	48.4	73.0	50.9
Adolescentes (15 a 19 años)	2.085	194	92	371	182	329	3.253
Varones	985	98	53	271	87	116	1.611
Mujeres	1.100	96	39	99	95	213	1.642
Jóvenes (20 a 24 años)	722	431	137	1.176	281	427	3.174
Varones	297	207	59	742	152	89	1.543
Mujeres	426	224	78	434	129	338	1.630
Composición (en porcentajes)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Adolescentes (15 a 19 años)							
Varones	35.1	15.8	23.2	17.5	18.9	15.3	25.1
Mujeres	39.2	15.3	16.9	6.4	20.5	28.2	25.3
Jóvenes (20 a 24 años)							
Varones	10.6	33.1	25.6	47.9	32.7	11.7	24.0
Mujeres	15.2	35.9	34.3	28.1	27.9	44.7	25.4
Distribución (en porcentajes)	45.7	9.7	3.6	24.1	7.2	11.8	100.0
Adolescentes (15 a 19 años)	64.1	6.0	2.8	11.4	5.6	10.1	100.0
Varones	61.1	6.1	3.3	16.8	5.4	7.2	100.0
Mujeres	67.0	5.8	2.4	6.1	5.8	13.0	100.0
Jóvenes (20 a 24 años)	22.8	13.6	4.3	37.1	8.9	13.5	100.0
Varones	19.2	13.4	3.8	48.0	9.8	5.7	100.0
Mujeres	26.1	13.8	4.8	26.6	7.9	20.8	100.0

Fuente: DGEyEL - SEFyEL, en base a EPH (INDEC), expandidos a Total Urbano.

La relación educación y desempleo muestra que el nivel de educación también configura distintos tipos de tasas. Los desempleados con mayor educación tienen menor frecuencia en el valor del desempleo que los desempleados que abandonaron sus estudios (Cuadro 3).

Cuadro 3 Desempleo juvenil según educación 3° Trimestre de 2006				
	Total	Nivel de educación		
		Hasta secundario incompleto	Secundario completo / Superior incompleto	Superior completo
Número de desempleados – Total urbano (en miles)				
Adolescentes (15 a 19 años)	274	177	97	...
Jóvenes adultos (20 a 24 años)	418	164	241	12
Total de jóvenes (15 a 24 años)	692	342	338	12
Adultos (25 a 59 años)	794	400	315	79
Composición del desempleo – Total urbano (en %)				
Adolescentes (15 a 19 años)	100.0	64.6	35.4	...
Jóvenes adultos (20 a 24 años)	100.0	39.4	57.7	2.9
Total de jóvenes (15 a 24 años)	100.0	49.4	48.9	1.8
Adultos (25 a 59 años)	100.0	50.3	39.7	10.0
Tasa de desempleo – Aglomerados relevados				
Adolescentes (15 a 19 años)	33.7	31.1	39.1	...
Jóvenes adultos (20 a 24 años)	21.5	23.3	21.0	12.0
Total de jóvenes (15 a 24 años)	25.1	26.8	24.4	11.9
Adultos (25 a 59 años)	7.0	8.1	7.7	3.4

Fuente: DGE/YPE – SSP/EL, en base a EPH (INDEC).

Si tenemos en cuenta el cuadro 3 podemos ver como el desempleo afecta en mayor medida a los jóvenes de menores niveles de educación. Del grupo de jóvenes de 15 a 24 años un 26,8% tienen los estudios secundarios incompletos y sólo un 24,4% finalizó la secundaria. Los jóvenes que alcanzan estudios universitarios completos representan un 11,9%. La deserción escolar se da principalmente en los jóvenes que participan del mercado laboral desde muy temprana edad y en consecuencia deben abandonar sus estudios, quedando incompleta su educación secundaria. Los jóvenes que por el contrario no deben trabajar abandonan el secundario en menor medida.

El informe también plantea que la probabilidad de haber concluido la escuela secundaria es mayor mientras más edad posea la persona. En el cuadro 4 se puede apreciar que del total de “jóvenes adultos” (de 20 a 24 años) de desempleados urbanos que no asiste a la escuela, el 34,9% no completó el secundario. Esto refleja que la cantidad de adultos que “no asisten” y “no han completado el secundario” representa un 48,7%.

Cuadro 4 Desempleo juvenil según asistencia escolar 3° Trimestre de 2006					
	Total	Asistencia escolar			
		Asiste		No asiste	
		Hasta secundario incompleto	Más de secundario incompleto	Hasta secundario incompleto	Secundario completo y más
Número de desempleados – Total urbano (en miles)					
Adolescentes (15 a 19 años)	274	33	39	124	58
Jóvenes adultos (20 a 24 años)	418	19	118	146	135
Total de jóvenes (15 a 24 años)	692	71	157	270	193
Adultos (25 a 59 años)	794	13	63	387	391
Composición del desempleo – Total urbano (en %)					
Adolescentes (15 a 19 años)	100.0	19.2	14.3	45.4	21.2
Jóvenes adultos (20 a 24 años)	100.0	4.5	28.3	34.9	32.3
Total de jóvenes (15 a 24 años)	100.0	10.3	22.7	39.1	27.9
Adultos (25 a 59 años)	100.0	1.6	8.0	48.7	41.7

Fuente: DGE/YPE – SSP/EL, en base a EPH (INDEC).

Esta situación abre el interrogante de porqué los jóvenes viven mayores tasas de desempleo en comparación a los adultos. Según el documento de la OIT (2008) una primera hipótesis sería la falta de adecuación entre la oferta y la demanda de trabajo, y en un segundo lugar entraría el fenómeno asociado a la “entrada al desempleo”, como consecuencia de haber perdido un empleo (cesantes) y la necesidad de ingresar nuevamente al mercado de trabajo mediante la búsqueda de nuevos empleos.

A partir de los diversos análisis que elabora la OIT, se puede armar una “tipología de jóvenes” según su situación escolar y laboral:

- Jóvenes desempleados que estudian: esta categoría esta representada por 405.000 jóvenes, de los cuales un 57.9% no culminó los estudios secundarios. En su mayoría se trata de desocupados cesantes que ingresaron tempranamente al mercado laboral. De este porcentaje, el 57.2% residen en hogares que se hallan por debajo de la línea de pobreza.
- Jóvenes desempleados con responsabilidades familiares: representan esta categoría 81.000 jóvenes de áreas urbanas, de los cuales 47.2% no completó la enseñanza secundaria. Dos terceras partes de este grupo está compuesto por mujeres y el 40.6% vive en condición de pobreza.
- Jóvenes con empleo precario que abandonaron sus estudios: Existe una alta de tasa de jóvenes con empleo precario que abandonan sus estudios (965.000). Casi dos terceras partes (65.5%) son varones. El 70.4% de estos jóvenes vive en hogares vulnerables, pobres o indigentes.
- Jóvenes que no trabajan, no buscan trabajo ni estudian: en esta categoría se encuentran 756.000 jóvenes de 15 a 24 años que no estudian, ni trabajan, ni buscan trabajo, de los cuales 68.3% no culminaron los estudios secundarios. Se trata de un grupo compuesto principalmente por mujeres (73.0%) y a mayor parte residen en hogares bajo la línea de pobreza (55,2%).

Según la OIT (2008) resulta importante analizar el origen y la confluencia de los procesos y factores que conducen a los jóvenes a situaciones de exclusión social. Los factores más comunes de exclusión son:

1. La precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad de la familia de origen. Tanto los jóvenes desempleados que no estudian, los jóvenes con empleo

precario que abandonan sus estudios y los jóvenes que no trabajan ni buscan trabajo, provienen de hogares vulnerables, pobres o indigentes.

2. El abandono escolar también conduce a situaciones de exclusión. De los 2.721.000 jóvenes que han abandonado sus estudios en la Argentina, un 61.8% proviene de hogares vulnerables, pobres o indigentes. Los factores que precipitan el proceso de abandono son de índole familiares (situaciones conflictivas en el hogar), laborales (desocupación o precariedad de la inserción laboral del jefe del hogar) y personales (embarazo temprano, adicciones, inactividad absoluta).

3. La precariedad laboral (empleo no registrado o ingresar tempranamente al mercado laboral) es otro de los determinantes de los procesos de vulnerabilidad, pobreza y exclusión.

El informe elaborado por el Banco Mundial (2008)¹⁶ postula las variables que influyen en las posibilidades de comenzar y finalizar la escuela secundaria, haciendo foco en determinadas situaciones específicas. Esto se puede observar en las tablas 3.11 y 3.12:

Tabla 3.11 Probabilidades de comenzar la escuela secundaria, 2005

Variable	Probabilidad marginal
Repite grados 1-3	-0,12
Repite grados 4-7	-0,08
Hombre	0,00
Padre sin educación	-0,15
Padre con algo de educación primaria	-0,12
Padre con algo de educación secundaria	-0,04
Libros	0,01
Trabajo antes de los 13 años	-0,03
Tutor o maestro particular	0,00
Escuela pública	-0,02
Escuela simple	0,00
Escuela urbana	-0,01
Clase 1981-85	-0,03
Clase 1975-80	-0,04
Constante	

Modelo Logit; tamaño de la muestra: 797. Las claves para los responsables de formular las políticas son las probabilidades marginales. Esas probabilidades indican las oportunidades que tiene un estudiante con características específicas de comenzar la escuela secundaria. Por ejemplo, un estudiante que repitió de grado entre los grados 1-3 tiene un 12 por ciento menos de probabilidades de comenzar la escuela secundaria que aquellos estudiantes que no repitieron esos grados. Fuente: Los cálculos se basan en el EEL.

Tabla 3.12 Probabilidades de finalizar la escuela secundaria, 2005

Variable	Probabilidad marginal
Repite grados 1-3	-0,22
Repite grados 4-7	-0,23
Hombre	-0,09
Padre sin educación	-0,31
Padre con algo de educación primaria solamente	-0,26
Padre con algo de educación secundaria solamente	-0,19
Libros	0,16
Trabajo antes de los 13	-0,17
Beca	-0,02
Misma escuela	-0,08
Religiosa privada	0,14
Laica privada	0,12
Escuela con idiomas	0,11
Escuela simple	0,01
Escuela urbana	-0,09
Escuela pública	-0,12
Clase 1981-85	0,10
Clase 1975-80	0,17
Constante	

Modelo Logit; tamaño de la muestra: 797. Las claves para los responsables de formular las políticas son las probabilidades marginales. Esas probabilidades indican las oportunidades que tiene un estudiante con características específicas de finalizar la escuela secundaria. Por ejemplo, un estudiante que repitió de grado entre los grados 1-3 tiene un 22 por ciento menos de probabilidades de finalizar la escuela secundaria que aquellos estudiantes que no repitieron esos grados. Fuente: Los cálculos se basan en el EEL.

La pregunta que intenta responder el informe es “¿qué determina que una persona joven comience y finalice la escuela secundaria?”. Citando la tabla podemos ver que son muchos los factores que inciden, tanto en el comienzo como la finalización de la secundaria.

¹⁶ Banco Mundial (2008). Los jóvenes de hoy: un recurso latente para el desarrollo.

Respecto del comienzo de la escuela secundaria (tabla 3.11):

- El contexto familiar ejerce una gran influencia, pero con efectos más débiles en lo referente a las variables escolares.
- La repetición en la escuela primaria suele ser una variable relevante en la probabilidad de inscribirse en la escuela secundaria. Los estudiantes que repitieron un año entre 1° y 3° grado o entre 4° y 7° grado tienen menos probabilidades de asistir a la escuela secundaria. Un estudiante que repitió en ambos períodos tiene un 20% menos probabilidades de inscribirse en la escuela secundaria que un compañero que no haya repetido.
- Los jóvenes de padres que no finalizaron la educación primaria tienen un 12% menos de probabilidades de inscribirse en la escuela secundaria que aquellos cuyos padres completaron la educación secundaria.
- La cuestión de género no es determinante en la inscripción a la escuela secundaria. Tampoco lo es el tener un tutor durante la escuela primaria, ni el hecho de que los jóvenes asistan a una escuela primaria pública o privada.

Respecto de las probabilidades de finalizar la escuela secundaria (tabla 3.12):

- El nivel de educación de los padres y la repetición en la escuela primaria influyen en las probabilidades de finalizar la escuela secundaria.
- El género es otra de las variables que repercute. Los hombres jóvenes tienen una propensión mucho mayor a no finalizar la escuela secundaria que las mujeres.
- La disponibilidad de libros de texto también repercute. Los jóvenes estudiantes que cuentan con libros de texto tienen un 16% más de probabilidades de finalizar la escuela secundaria que los estudiantes que no los poseen.
- Los estudiantes de las escuelas privadas obtienen mejores resultados que los estudiantes de escuelas públicas, ya que tienen un 14% más de probabilidad de terminar la escuela secundaria que los estudiantes de escuelas públicas.

Propuestas para el diseño de políticas alternativas para la juventud:

“la opción por los jóvenes”

Según Sergio Balardini (2001)¹⁷ – citando a J. Bagno y E. Rodríguez (2000)- las políticas estatales para la juventud en América Latina han recorrido una secuencia de diferentes etapas, cada una de ellas constituidas desde problemáticas específicas, vinculadas a la vida de los jóvenes. Ellas son:

- Educación y tiempo libre con jóvenes “integrados”
- Control social de sectores juveniles “movilizados”
- Enfrentamiento con la pobreza y prevención del delito
- Inserción laboral de los jóvenes “excluidos”
- Promoción de la ciudadanía juvenil (jóvenes como sujetos de derecho)

El modelo de políticas para la juventud centrado en la educación y el tiempo libre fue un modelo vigente durante casi todo el siglo XX y funcionó en el marco de circunstancias concretas que le dieron inicio, al igual que los restantes modelos instaurados. Pero el mundo y la sociedad Argentina de las últimas décadas ha cambiado y el nuevo contexto internacional y nacional otorga mayor importancia al papel de la juventud y la centralidad del conocimiento como motor de progreso para el desarrollo, en el marco de una fuerte exclusión social que afecta a los jóvenes. Esto bien lo explicita la CEPAL (2000)¹⁸ cuando expone:

“Los principales signos de estos tiempos son la institucionalización del cambio y la centralidad del conocimiento como motor del progreso. Ambos factores colocan a la juventud en una posición privilegiada para aportar al desarrollo. Pero mientras el despliegue de los actuales estilos de desarrollo exige un aprovechamiento óptimo del tipo de activos que se concentran en la juventud, se da la paradoja de que aumenta la exclusión social de los jóvenes (CEPAL; 2000)”.

En Argentina, según OIT (2008), existen muchas experiencias, programas y políticas implementadas para la promoción juvenil, llevadas a cabo por diversos actores e instituciones, focalizadas principalmente en las áreas de empleo, formación profesional, educación y trabajo. Se describen a continuación desde dónde son implementadas:

- Programas a nivel nacional promovidos por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Desarrollo Social, Educación, Ciencias y Tecnología y Economía de la Nación.

¹⁷ Balardini, S. (2001); Políticas de juventud en América Latina. Breve reseña y perspectivas. Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe - Año 4.

¹⁸ CEPAL (2000). Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos. Santiago de Chile.

- Experiencias gestionadas por gobiernos provinciales, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y empresarios a nivel local y regional.
- Iniciativas de empresas nacionales: Eje. Proyecto PREJAL-Argentina

Como puede apreciarse, existen variadas experiencias y programas sobre la problemática juvenil, muchos de ellos con características afines, pero el problema es que en su mayoría resultan ser políticas escasamente integrales y no sincronizadas entre sí, que se caracterizan por:

- Acciones sectorializadas, realizadas desde áreas tradicionales del Estado.
- Escasa articulación y coordinación entre los diferentes actores que las promueven.
- De visión centralista y sin reconocer la participación de los propios jóvenes.
- Poco participativas.
- Baja articulación con la sociedad civil en su conjunto (ejemplo organizaciones de jóvenes o que trabajan con jóvenes).
- Escasez de profesionales capacitados en el área.
- Excesiva permeabilidad política y baja racionalidad técnica.
- Improvisación, falta de seguimiento, evaluación y diagnóstico.
- Bajo presupuesto.

Como bien establece la CEPAL (2000)¹⁹ las políticas públicas implementadas no han sabido responder a las necesidades encontradas debido a la falta de articulación y coherencia en sus esfuerzos, en el marco de una trama social compleja donde actualmente los jóvenes construyen su vida.

“Las políticas públicas implementadas destinadas a la juventud, han podido enfrentar estos desafíos sólo parcialmente, y a través de enfoques limitados. Para poder obtener mejores impactos en la población joven, se requiere un enfoque generacional que, al igual que el enfoque de género, impregne todas y cada una de las iniciativas programáticas (CEPAL, 2000)”

Esta situación debe permitir analizar la realidad social actual de los jóvenes desde una visión de futuro que apunte al diseño y gestión de políticas que optimicen y legitimen facultades para dar respuestas a las exigencias del mercado laboral actual y las transformaciones sociales a nivel mundial. Para lograr este cambio los principios que estas políticas deben tener en cuenta respecto de la juventud son:

- Reconoce a los jóvenes como sujetos de derechos.
- Garantizarles acceso a un nivel de vida de calidad.
- Garantizarles igualdad de oportunidades.

¹⁹ Ib ídem

- Propiciarles recursos para el logro de su emancipación y autonomía.
- Participación democrática y ejercicio de la ciudadanía.

A partir de estos principios, cualquier plan de acción que se implemente debe poder apelar a poner en práctica los siguientes desafíos:

- Fomentar la integración y descentralización de políticas de todos los sectores para la promoción de la inclusión juvenil.
- Promover marcos institucionales más efectivos que combinen y articulen los programas y acciones de las diversas instituciones.
- Fomentar el desarrollo de competencias tecnológicas para el desarrollo de políticas acordes a las problemáticas juveniles.
- Apoyar a PYMES y empresas para favorecer el ingreso de los jóvenes a su primer trabajo.
- Coordinar y articular los actores y programas entre los diferentes ámbitos (internacional, nacional, regional y local).
- Generar un marco regulatorio adecuado para la reformulación de planes y regimenes juveniles.
- Fomentar la participación y el diálogo entre los diferentes actores sociales interesados por la problemática juvenil.
- Promover políticas de empleo juvenil que combatan el trabajo no registrado y el desempleo.
- Promoción de voluntariados y organizaciones juveniles.
- Prevención de la violencia y salud reproductiva juvenil.
- Generar programas juveniles de emprendimientos productivos.
- Invertir en Educación y formación para el trabajo de los jóvenes: formación continua y desarrollo empresarial.
- Fomentar la participación ciudadana como herramienta de fortalecimiento democrático.
- Propiciar el desarrollo de habilidades para el trabajo en red.
- Fomentar planes de formación de profesionales capacitados en políticas juveniles y capacitación del personal ya existente.
- Impulsar el monitoreo y seguimiento efectivo de planes y programas juveniles.

- Hace énfasis en la enseñanza secundaria y revitalizar la enseñanza superior y la investigación para lograr sistemas regionales de formación que respondan a las necesidades sociales y económicas del país.

Cualquiera de estas iniciativas deberá ser promovida a partir del consenso, el acuerdo y la participación colegiada del aparato estatal y el resto de los actores sociales involucrados. Se trata de pensar políticas de juventud en términos de políticas públicas, lo que quiere decir políticas en sentido amplio, integrando la sociedad política más la sociedad civil. Solo desde ese lugar será posible lograr la integración y coordinación necesaria para el diseño, gestión y aplicación de programas pensados para la juventud del país, teniendo en cuenta la focalización de lo local y lo múltiple de la composición y realidad juvenil. Quizás, la sanción de una ley para la juventud como la que propone Balardini (2004) sea un paso importante para la institucionalidad y puesta en marcha de los desafíos planteados. Pero esto obviamente requerirá además de reconocer los esfuerzos y las posibilidades que detenta la propia juventud.

*“Se trata además de vincular los potenciales existentes de los jóvenes y encontrar con ellos caminos comunes para la conformación de un futuro más humano. Muchos jóvenes en los sectores populares y en el campo tienen experiencias en su estrategia cotidiana de supervivencia, en la producción de subsistencia en el sector informal urbano y rural. Han desarrollado para sí muy tempranamente una alta dimensión de independencia, responsabilidad, autoorganización y ayuda solidaria. Aquí yacen potenciales para una conformación del futuro participativa y humanamente digna en las distintas sociedades de Latinoamérica”.*²⁰

La sociedad argentina, como el resto de las latinoamericanas, es una sociedad joven donde más de la mitad de la población esta compuesta por niños y jóvenes. Los jóvenes representan una gran proporción de la sociedad y constituyen el engranaje que la dinamiza. Por su fuerza, su capacidad de poder y de futuro, los jóvenes son sumamente importantes para los procesos de transformación social bajo los signos de la globalización. Sólo en la medida que éstos puedan ser vistos como actores sociales de los procesos de transformación, apoyando y fortaleciendo su capacidad de actuar, se podrán abrir nuevos espacios en los cuales la juventud argentina pueda realizarse. Esta constituye la opción por lo jóvenes que la sociedad y el estado deberán impulsar

²⁰ Neuser, H (1998). La significación de la problemática juvenil en el contexto sociocultural latinoamericano. Desafíos para las sociedades y la cooperación para el desarrollo. En La juventud latinoamericana en los procesos de globalización. Edit. Eudeba y FLACSO. Buenos Aires.

Bibliografía:

- Balardini, S.; - Políticas de juventud en América Latina. Breve reseña y perspectivas. Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe - Año 4. 2001.
 - Políticas de juventud en Argentina. Balance y perspectivas. En Revista Políticas de juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva. FLACSO. 2004.
- Banco Mundial – FLACSO Argentina. “Los jóvenes de hoy: un recurso latente para el desarrollo” (2008): <http://siteresources.worldbank.org/INT/ARGENTINAINSPANISH/Resources/jovenesdehoycompleto.pdf>
- CEPAL y Organización Iberoamericana por la juventud. La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias. Santiago de Chile. 2004.
- CEPAL. Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos. Santiago de Chile. 2000.
- Filmus, Miranda y Zelarrayán. “En el mercado de trabajo, ¿el saber no ocupa lugar?: egresados de la escuela media y primer año de inserción laboral” (2001): <http://www.aset.org.ar/congresos/5/aset/PDF/FILMUSMIRANDA.PDF>.
- García Delgado, D. - “Jóvenes en las estructuras: cultura, educación, familia y política. En “La juventud Latinoamericana en los procesos de globalización”. Buenos Aires. Eudeba – Flacso. 1998
 - Estado & sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural. Buenos Aires. Edit. Norma. 1994.
 - Estado-Nación y globalización. Edit. Norma. Buenos Aires. 1998.
- Ministerio de Educación de la Nación. “Documento Preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en Argentina” (2008): http://www.me.gov.ar/doc_pdf/cfe_ed_secundaria.pdf
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación: <http://www.trabajo.gov.ar/masymejor/formacionprofesional/formacion.asp>
- Ministerio de Economía y Producción. Instituto nacional de estadísticas y Censos, INDEC. Serie Histórica.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Diagnóstico del desempleo juvenil. En Trayectorias, negociación colectiva e ingresos. Trabajo, ocupación y empleo, Serie Estudios / 2 . Información estadística actualizada por la DGEyEL, SSPTyEL, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2005.
- Neuser, H. La significación de la problemática juvenil en el contexto sociocultural latinoamericano. Desafíos para las sociedades y la cooperación para el desarrollo. En La

juventud latinoamericana en los procesos de globalización. Edit. Eudeba y FLACSO. Buenos Aires. 1998

- Novick, M. “Transformaciones recientes en el mercado de trabajo argentino y nuevas demandas de formación” (2004): http://www.redetis.org.ar/_media/document/sl-novick.pdf.
- Organización Internacional del Trabajo – Argentina. “Propuestas para una Política de Trabajo Decente y Productivo para la Juventud” (2008): http://white.oit.org.pe/tdj/informes/pdfs/tdj_informe_argentina%5B2%5D.pdf
- Organización Internacional del Trabajo – Argentina. “Trabajo decente y Juventud” (2007): <http://white.oit.org.pe/tdj/>
- Rodríguez, Ernesto. Políticas Públicas de juventud en America Latina: empoderamiento de los jóvenes, enfoques integrados, gestión moderna y perspectivas generacional. En Revista Pensamiento Iberoamericano N°3. 1998.