

Título: Los jóvenes y el trabajo. La experiencia de construir con jóvenes inclusión laboral.

Autores: Lic. Maria Lourdes Farias. Lic. Maria Cecilia Nogueira

Pertenencia institucional: Escuela Superior de Trabajo Social. Universidad Nacional de La Plata

A- Introducción

La presente ponencia es una síntesis parcial del estudio y análisis que venimos realizando como integrantes de un equipo interdisciplinario del Equipo de la Subsecretaria de Participación Comunitaria que apoya y promueve proyectos socioeducativos para jóvenes con menores oportunidades.

La situación en la que están creciendo los adolescentes y jóvenes, es problemática 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. Dimensiones medulares de la vida de los jóvenes no alcanzan niveles deseables de desarrollo y contribuyen a gestar una situación de vulnerabilidad social frente al delito y la violencia social.

Por un lado con relación a las posibilidades de inclusión laboral, es sabido que estos jóvenes tienen poca o nula calificación para el ingreso al mercado formal de trabajo y, por consiguiente, acceden a puestos de trabajos precarios caracterizados por bajos ingresos, siendo la inestabilidad y la desprotección laboral condiciones muy frecuentes entre los trabajadores más jóvenes, esto profundiza la ausencia de proyectos a futuro y la pérdida del valor del conocimiento y la educación como mecanismo de ascenso social.

Por otro lado, a la crisis del mercado de trabajo se suma que los jóvenes no encuentran los espacios de socialización habituales donde referenciarse (La escuela, las organizaciones del barrio, espacios culturales, de participación, etc.) situación que se agudiza cuando sus familias se encuentran desocupadas y en muchas ocasiones se interrumpe el diálogo con ellos en vistas a un futuro, propiciando en ellos situaciones de mayor vulnerabilidad.

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.

En los últimos años, el 80% de los niños y adolescentes de nuestro país pasó por situaciones de pobreza¹. Entre los años 1991 y 2002 los menores de 18 años, bajo la línea de pobreza, se incrementaron en un 30%, llegando al 67.9% en junio del 2002². Hay 1.145.177 de jóvenes entre 15 y 24 años que están en inactividad absoluta: no trabajan, no estudian y no buscan trabajo³. El 70% de los jóvenes de entre 15 y 24 años es pobre. Entre ellos el 76.9% no terminó la secundaria y el 40% de ellos solo curso la primaria⁴.

El otro grupo que se vio afectado es el de las mujeres las estadísticas más actuales dan cuenta de un crecimiento sostenido de mujeres como jefas de hogar. Según datos oficiales del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censo) los hogares argentinos que tienen al frente una mujer representaban en 1991 el 9.1% en tanto que para el año 2000 en el 25% de los hogares hay una mujer como jefa de hogar. Según la CEPAL “sin el ingreso de las mujeres, los hogares pobres aumentarían entre un 10% y 20%” ya que en el promedio “las mujeres aportan entre un 28% y un 38% del ingreso del hogar”; según la misma fuente esto se debería a “la precariedad

¹ Siempro.2002

² INDEC. Junio 2002

³ Diario La Nación. Septiembre 2002

⁴ Siempro.2002

del empleo femenino y a que sus salarios son entre un 10% a un 40% menor que los de los hombres”.

Segun el INDEC el empleo femenino creció; en 1985 las mujeres representaban el 30% de la fuerza laboral hoy 40% de la misma esta constituida por mujeres, esto significa que 13,6 millones de mujeres estan insertas en el mercado de trabajo.

B. - Políticas Publicas. Políticas de Empleo

B.1- De las políticas públicas y sociales.

Según Rúa (1998: 35) al hablar de Políticas Públicas en general, nos estamos refiriendo al:

“... conjunto de decisiones y acciones destinadas a la resolución de Problemas Políticos. Estas decisiones y acciones envuelven la actividad política, comprendiendo a ésta como un conjunto de procedimientos formales e informales que expresan relaciones de poder y se destinan a la resolución pacífica de conflictos de bienes públicos”.

Obviamente, el problema de la Política Pública es la capacidad de dar respuesta inmediata a supuestos problemas que adquieren visibilidad pública.

Además detrás de toda Política Pública hay una noción determinada del o de los sujetos a quienes se destina y a sus problemáticas concretas y dependerá de esa noción el tipo de políticas y programas que se generarán como respuestas.

De tal modo que las políticas públicas están dirigidas y enfocadas a solucionar problemas políticos, demandas de determinados sectores sociales relevantes, con visibilidad pública y capacidad de presión, quienes puedan tener la habilidad de influir o instalar sus demandas en la agenda pública, sea por la vía discursiva, de movilización o de opinión pública. O sea, es un conjunto de actores, factores, voluntades y prácticas sociales y políticas, lo que posibilitaría el aumentar la capacidad de influencia en la agenda pública, en un sentido amplio y no entendida ésta sólo en una acepción restrictiva homologable a agenda gubernamental.

Por lo tanto, surge el interrogante sobre quién, cómo y con qué se conforma la agenda política y

social a ser procesada por el sistema político y gubernamental.

Según Rua, (1998:733) :

“ Para que un estado de cosas se transforme en problema político y pase a figurar como ítem prioritario en la agenda gubernamental, es necesario que presente por lo menos una de las siguientes características: movilice una acción política de grandes o pequeños grupos o de actores individuales estratégicamente situados; constituya una situación de crisis, calamidad o catástrofe; constituya una situación de oportunidad para actores políticamente relevantes. Estas son las condiciones que conducen al primer momento o fase de las políticas públicas: la formación de agenda”.

Dentro de las Políticas Públicas se encuentran las Políticas sociales y las políticas de empleo. Actualmente, García Delgado (1997) , señala a las Políticas Sociales como “residuales”, en el sentido de que actúa donde el mercado no alcanza.

Históricamente la lucha contra la pobreza, se basó en la focalización de recursos hacia grupos considerados vulnerables. Los mecanismos acordes con esos objetivos dividen las áreas sociales entre públicas (básicas, poco rentables y utilizadas por los que no tienen otra posibilidad) y privada (aparentemente compleja, más rentable y empleada por quienes tienen recursos).

Esta reducción de la política social al impacto del gasto social es un claro indicio de la preocupación sobre los efectos y no de las causas de la pobreza. Además de interpretar dicha realidad con "criterios estáticos" que no toman en consideración los problemas de la dinámica del fenómeno, de la distribución de la riqueza, de los ingresos y de la propia situación de pobreza.

Las políticas sociales constituyen “intervenciones del Estado orientadas de manera directa a las condiciones de vida (y de reproducción de la vida) de distintos sectores sociales y grupos sociales, operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso”.(Danani, 1996:22)

Por lo tanto, si se tuviese que señalar un rasgo que definiera la actual Política Social, este sería el de la producción de desmembramiento social y de ignorancia de la desigualdad social (Bustelo, 1998).

No es solo que los procesos de producción generan una sociedad fragmentada y discontinúa, de una pluralidad y gran diversidad de grupos y organismos con intereses heterogéneos, sino que además, se produce una operatoria política para desmembrarla, inhibir su potencial innovador y desactivar la posibilidad de formación de actores.

B.2.- De las políticas de juventud

Como dijimos anteriormente 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.

Siguiendo a Balardini (1999: 25-26) :

“ Política de Juventud es toda acción que se oriente tanto al logro y realización de valores y objetivos sociales referidos al período vital juvenil, como así también aquellas acciones orientadas a influir en los procesos de socialización involucrados, trátense tanto de políticas reparatorias o compensatorias, como de promoción y orientadas al desarrollo y la construcción de ciudadanía”.

Alain Touraine (1998:87) también se orienta en esta línea al decir que :

“ El objetivo principal de toda política de juventud ha de ser el fortalecimiento del espíritu de ciudadanía, que comprende a la vez la confianza en las instituciones y la conciencia de poder hacer escuchar su voz en ellas”.

Esto implica recuperar el significado de Política Pública como un instrumento que no pertenece exclusivamente al gobierno, sino básicamente a dos actores: el Estado y la sociedad.

Desde una perspectiva histórica las Políticas de Juventud fueron entendidas en un comienzo como un apoyo a la integración y adaptación a la sociedad, también como un espacio de

compensación de déficit. Por supuesto, sus límites estaban determinadas por el sistema de relaciones de producción y de poder que les da el lugar. Se buscaba garantizar la reproducción social y cultural sin cuestionar las causas estructurales de las situaciones críticas emergentes. La mayoría de las Políticas de Juventud estaban asociadas al sistema educativo, a los jóvenes en su calidad de estudiantes.

En América Latina y en particular en Argentina, la lógica de las Políticas implementadas ha sido el de la *sectorialización*, como una acción, no concebida como una Política de Juventud; *el de ser masivas*, sin una concepción de la diversidad de los sujetos; *poco participativas*, donde se piensa al joven como objeto beneficiario solamente y no como sujeto de política; con una *visión adultocéntrica*, ya que son los adultos los que terminan por definir el diseño, realizar la implementación y a veces efectuar la evaluación y *centralista*, es decir, sin dimensión de lo Local.

Este estilo de realizar política, no es azaroso, sino que está estrechamente ligada a la concepción de joven que se tiene.

Se piensa que mas vale no hablar de Políticas de Juventud y concentrar esfuerzos y recursos en un sistema de educación básica que de a los jóvenes, en particular a los más desamparados, ese mínimo indispensable que constituye una garantía contra la marginación.

Una de las mayores dificultades es la pretensión de las Políticas Sociales de homogeneizar, en la mejor tradición modernizante, a la juventud como una sola y por lo tanto sus intereses y necesidades.

Esto tiene que ver con la poca investigación sobre los reales y específicos intereses de los jóvenes: sobre las condiciones particulares de vida, en contradicción con la abundancia de interpretaciones y modelos de jóvenes con muy pocos datos de respaldo, y se suma la concepción “ortopédica” con que son enfocadas las Políticas Sociales en general, y que en el caso de los jóvenes se concentran más en resolver los problemas de inserción de los mismos que en las potencialidades de los jóvenes para resolver problemáticas de la sociedad que los excluye como grupo. Existe también resistencia de los sectores adultos, con una posición política hegemónica, en relación con los jóvenes, como poder político emergente.

El gran interrogante es ¿como la sociedad adulta puede abrir reales opciones de acceso al poder democrático para los jóvenes cuando se carece de movimientos juveniles coordinados?. Otra cuestión a pensar es acerca de la no-identificación de los jóvenes con las políticas públicas y la debilidad del tema juventud como asunto estratégico en las agendas públicas dominadas totalmente por sectores adultos.

Según Saez Marín (1988:17):

“En la determinación de cada Política de Juventud concreta intervienen decididamente al menos dos factores: la naturaleza y esencia del Estado que la diseña, por un lado y por otro lado, las características o status del rol sociopolítico de la juventud, de su conciencia política o de su comportamiento, en línea con el desarrollo evolutivo de los movimientos juveniles”.

B.3 - De las políticas destinadas al mercado de trabajo

A pesar de las engañosas cifras de 1989-91, que muestran picos de desempleo, pobreza y caída de los salarios reales en el contexto hiperinflacionario, el cambio en las formas de acumulación de los años '90 agravó y consolidó este proceso en vez de detenerlo.

El empleo se estancó, y un proceso de reemplazo de empleo estable por empleo precario afectó a una parte importante de los asalariados; el sector cuentapropista perdió su carácter de alternativa de mayores ingresos y se transformó en un refugio informal y sin cobertura para desempleados no calificados; la degradación financiera de la protección social abrió paso a una pérdida de calidad de la cobertura y a la privatización de una parte creciente de los servicios; la pobreza comenzó, finalmente, a mostrar caras cada vez más complejas: a la pobreza estructural del migrante interno que no accede a una mayor calidad de vida se agregó la del asalariado desempleado o la del cuentapropista insertado cada vez más precariamente en un mercado en franco proceso de achicamiento.

El trabajo es el soporte privilegiado de inscripción de las personas en la estructura social. Existe una fuerte correlación entre el lugar que las personas ocupan en la división del trabajo y su participación en las “redes de sociabilidad” y los sistemas de protección social que cubren a los individuos enfrentados a los imprevistos de la existencia.

Hay que pensar las políticas sociales en forma articulada con las políticas de empleo, ya que este es un camino para superar una visión estrictamente paliativa. Ya no se puede pensar (dada la escasez de recursos, pero también dada la multiplicación de necesidades insatisfechas que produce el desempleo) la tradicional lógica de distribución de servicios sociales a través de poblaciones objetivo. Ello se corresponde con un sistema que responde a competencias profesionales e instituciones específicas, pero no tiene que ver con la lógica de las necesidades sociales.

Esto significa que todo programa social debería tener un componente de empleo (o al menos de asistencia para la búsqueda de empleo) y todo programa de empleo debe articularse con otras formas de cobertura de necesidades sociales y con una lógica de la recuperación de solidaridades.

Por otro lado, hay que plantear a su vez las políticas de generación de empleo, en el contexto de una estrategia global de crecimiento económico. La cuestión del desempleo es consecuencia de políticas estructurales de largo plazo, tiene que ver con decisiones de inversión, con políticas de fomento de la actividad productiva, con políticas comerciales de búsqueda de mercado, con el descenso de la tasa de interés, etc. Sin embargo es preciso tener en claro, que ni siquiera las políticas de crecimiento económico son suficientes para incorporar a toda la población al mercado de trabajo. Ello parece indicar la necesidad de una visión estratégica a largo plazo, a la que necesariamente debe articularse una política de corto y mediano plazo.

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.⁵

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.

⁵ Cetrángolo, O. y Golbert, L. (1995) *Desempleo en la Argentina: Magnitud del problema y políticas adoptadas*, Serie de Estudios N#8, CECE, Buenos Aires.

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.

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 pérdida 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.

La economía de mercado de los '90 activó 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.

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*)

Estas políticas activas contribuyeron a generar los siguientes resultados:

- Las Agencias de Colocación dejaron de prestar la función para la cual fueron ideadas ya que la cuestión del empleo evidenció estar más relacionada con la falta de vacantes laborales que con la desinformación y el desencuentro entre la oferta y la demanda. En este sentido la intervención del Estado fue centrándose en apuntalar al sector informal.
- Los Programas de capacitación fueron los que más se multiplicaron, entre 1994 y 2001 se implementaron 17 programas para atender, fundamentalmente, a la población joven. La táctica en cuanto a la formación significó bajar el gasto público y tercerizar la oferta de capacitación, que anteriormente se impartía en el ámbito de escuelas profesionales, de formación técnica o de oficios. Esta función se delegó en Instituciones capacitadoras - ICAPs- que si bien tenían fiscalización estatal, no siempre brindaron la formación que se correspondía con las necesidades del ámbito donde se inscribían.
- En cuanto a los Programas de Generación de Empleo, los de interés social fueron los que más se desarrollaron, se contabilizaron 14, sin incluir el Plan Jefas y Jefes de Hogar que significó un corte con los criterios de cobertura y de propósitos. Estos programas de creación de empleo directo de índole social tuvieron un doble objetivo, por un lado aliviar

la pobreza mediante la entrega de subsidios y cobertura de salud, por otro contribuir al desarrollo local.

- El sector informal recibió especial atención como llave para la creación de empleo. Sin embargo, en los años en que se fomentó la creación de pequeñas y medianas empresas no existió el crédito ni el apoyo suficiente para generar una trama productiva sólida, que pudiera resistir la competencia de una economía abierta. En consecuencia, los emprendimientos estuvieron más ligados con autoempleo de baja productividad y micronegocios, los cuales actuaron como refugio del desempleo.

C.- Políticas de empleo Juveniles

C.1- Los Microemprendimientos de fines de los 80 y principios de los 90.

Durante los primeros años del Gobierno del Dr. Carlos Menem, se impulsaron políticas destinadas a la constitución de Microemprendimientos, como una forma de paliar las consecuencias del proceso hiperinflacionario que se estaban viviendo.

Si bien la Política tenía como destinatario a todos los grupos etareos, se le dio una vital importancia al sector juvenil, que de hecho fueron los que más presentaron proyectos.

Sin embargo, según una investigación, realizada por la Universidad Nacional de General Sarmiento, 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 jóvenes 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 una 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.

C.2- 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 convocaba 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- El desafío de la Subsecretaría de participación Comunitaria

Teniendo en cuenta el panorama anteriormente descripto, frente a la compleja situación existente de los jóvenes y los deficitis que existen en el Estado, consideramos de vital importancia la intervención en esta temática, especialmente porque entendemos que si los jóvenes tienen dificultades de inserción laboral, cuanto mas los jóvenes pobres que viven en asentamientos y villas de emergencia.

Los jóvenes han sufrido con especial rigor las consecuencias del desempleo y la inserción precaria en el mercado laboral viéndose en muchos casos imposibilitados para continuar con sus estudios o conseguir trabajo ya sea formal o informal, perdiendo cada vez mas sus posibilidades de afiliación social.

Desde esa breve caracterización podemos definir la situación por la que atraviesan muchos jóvenes con relación a las posibilidades de inclusión laboral: poca o nula calificación para el ingreso al mercado formal de trabajo y por consiguiente el acceso a puestos de trabajos precarios caracterizados por bajos ingresos y/o el desempleo, siendo la inestabilidad y la desprotección laboral condiciones muy frecuentes entre los trabajadores más jóvenes, esto profundiza la ausencia de proyectos a futuro y la pérdida del valor del conocimiento y la educación como mecanismo de ascenso social.

A la crisis del mercado de trabajo se le suma que los jóvenes no encuentra los espacios de socialización habituales (La Escuela, el Trabajo, el barrio, etc). Esta situación se agudiza cuando las familias de los jóvenes se encuentran desocupadas y en muchas ocasiones se interrumpe el dialogo con ellos en vistas a un futuro, propiciando en las jóvenes situaciones de mayor vulnerabilidad.

Es en este contexto, que muchos jóvenes ingresan tempranamente al circuito delictivo, como mecanismo desesperado de generación de ingresos encontrándose en situación de conflicto con la ley.

Esta es una situación que requiere intervención urgente por parte del Estado y de todos los miembros de la sociedad civil.

Específicamente en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires los jóvenes y adolescentes son el sector más vulnerable de la población, algunos datos así lo confirman:

- Uno de cada cinco jóvenes no estudia ni trabaja⁶.
- Seis de cada diez jóvenes entre 18 y 25 años de edad que vive en grandes aglomerados urbanos son pobres. (El conurbano bonaerense es paradigmático de ello) Este grupo ha sufrido con especial rigor las consecuencias del desempleo y la inserción precaria en el mercado laboral viéndose en muchos casos imposibilitados para continuar con sus estudios o conseguir trabajo ya sea formal o precario, perdiendo cada vez más sus posibilidades de afiliación social.”⁷

Uno de los efectos colaterales a la pobreza económica es la anomia y la pobreza institucional, ocasionadas ambas por mecanismos trunca en el proceso de socialización: las personas quedan tempranamente fuera de los entramados institucionales que viabilizan la cultura y la construcción de una identidad social, con las consecuencias que ello implica.

Es fundamental contar con el recurso económico necesario que nos permita trabajar con estos jóvenes, ya que estamos en una situación de gran ventaja al contar con el recurso humano en los barrios donde trabajamos.

Invertir en los y las jóvenes de hoy es una urgencia para avanzar hacia sociedades más incluyentes en acceso al bienestar y a la participación ciudadana a través de mayor igualdad de oportunidades. El ciclo etario de la juventud es decisivo para perpetuar o revertir la producción

⁶ Fuente: Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires.2004

⁷ Fuente INDEC. Extraído de Introducción Programa Incluir. DINAJU.

intergeneracional de la exclusión social. La inclusión social de los jóvenes es clave para imprimirle sustentabilidad a la democracia en nuestro país

Desde la Subsecretaría se entiende la SEGURIDAD como una temática compleja. En ella convergen la problemática psicosocial, cultural, política y económica de las personas y la comunidad. Cambiar la mirada sobre ella exige una transformación de las estrategias para abordar este problema. Hay que optar por una propuesta integral que privilegie la participación comunitaria para intervenir no solo con el delito (que se cree que es sobre lo que debería intervenir la Subsecretaría) sino también sobre los factores que llevan a las conductas delictivas. Sin caer en miradas simplistas, la falta de proyectos vitales y especialmente sociolaborales de los jóvenes es una de múltiples causas del ingreso en el circuito delictivo.

Esto significa hablar de PREVENCIÓN, para esto es fundamental la promoción de escenarios sociales que integren distintos actores y que superen los proyectos solitarios y fragmentados. Para esto se diseñó el Programa de Respuesta Múltiple, para el desarrollo de una estrategia integrada, participativa y permanente.

Para que esta experiencia sea posible es necesario que los agentes implicados decidan serlo y para ello es condición promover procesos participativos de conjunto, respetuosos de la diversidad de lógicas imperantes y de la progresividad de su construcción.

Se trata de sumar y articular en un proceso progresivo, voluntades, visiones, prácticas que alcancen en el proceso de trabajo compartido, la posibilidad de articularse sin perder la particularidad que los identifica.

Toda intervención requiere de un adecuado diagnóstico sobre que, quienes y sobre que intervenir. Es por eso que desde la Dirección de Prevención comunitaria, consolidamos una metodología de intervención territorial, basada en los siguientes ejes:

- 1) Sistematización: A partir de la sistematización realizada con el Libro de Registro y Movimientos de los menores ingresados en Comisarías del Menor⁸ que se recolecta de todas las departamentales de la Provincia de Buenos Aires, se analizan los datos

⁸ El período relevado es Jun/03-Jul/04. Actualmente las Comisarías del Menor no existen más.

determinando: fecha y hora de ingreso, motivos de ingreso, tiempo de permanencia del menor en la Comisaría, dirección, localidad, remisión, juez a cargo, etc. La posibilidad de contar con una base de datos tan completa permite además identificar al menor que ingresa varias veces en el lapso de un año a una Comisaría por distintos delitos. El trabajo de localizar la dirección del joven en el mapa de la localidad a la que pertenece, nos ha permitido identificar cuales son los barrios “mas calientes” de cada distrito. Estos datos son de vital importancia a la hora de definir los territorios donde intervenir, ya que no estan pensados desde el sentido común o la oportunidad sino desde un estudio serio y riguroso. Esta tarea también nos ha permitido vincularnos con los Delegados de menores de cada localidad, ya que en Departamentales de gran densidad de población donde se hacia imposible cargar en la base de datos a todas las Comisarías, como por ej La Matanza, son ellos quienes nos han acompañado en la tarea de identificar las principales Comisarías, estableciendo acuerdos de mutua cooperación y posibilidades concretas de trabajar conjuntamente.

- 2) Convocatoria a Actores comunitarios: A partir de la delimitación georreferencial, de los jóvenes que ingresaron a las Comisarías, en un trabajo articulado con la Dirección de Foros de Seguridad, se procede a la convocatoria de los actores comunitarios interesados en trabajar en la problemática de la violencia con los adolescentes. Consideramos que la Participación Comunitaria es clave, ya que no solo es el factor sustantivo de la vida democrática, sino también condición *sine qua non* para la eficacia de cualquier política publica. El propósito de este trabajo conjunto es: Construir un espacio de confianza y diálogo con las organizaciones comunitarias, Avanzar hacia la definición de una misión en común que permita articular distintas posiciones, y trascender la misión particular de cada una de ellas, Llevar adelante los proyectos puntuales que surgen de la articulación entre la Dirección de Prevención Comunitaria, La Dirección de Foros y las organizaciones comunitarias. Ello permite avanzar posteriormente hacia la constitución de un ámbito donde se articulan diversos recursos con el fin de sumar esfuerzos para resolver necesidades , desarrollando proyectos de manera integrada, profundizando un diagnóstico con una mirada de mediano y largo plazo.

3) Diagnostico Participativo: En función de los datos extraídos y del trabajo con las organizaciones se delimitan las principales problemáticas sobre las cuales intervenir y se diseñan las propuestas de acción. El trabajo con las organizaciones comunitarias permite alcanzar una clara caracterización del problema focal, ya que recupera las fuentes de información primaria existentes. De este modo se interpreta la información obtenida en la sistematización del Libro del Registro del menor que ingresa a la Comisaría, en un proceso de lectura crítica que amplifica la potencia de los datos, en la diversidad de interpretaciones y a la luz de la experiencia alcanzada por las organizaciones comunitarias. Es fundamental el trabajo de discusión, análisis y construcción colectiva entre todos los que participamos del trabajo en el territorio. La estrategia es poder construir conocimiento a partir de la reflexión, el análisis y Conceptualización de las prácticas, de las experiencias de vida y de los itinerarios de formación, tanto de los Técnicos de la Subsecretaria de Participación Comunitaria como de los referentes de las organizaciones y en algunas localidades de los mismos jóvenes. Esta es una herramienta indiscutible y estratégica, posibilitadora de cambios que permiten transformar los obstáculos en desafíos.

Específicamente la propuesta de llevar adelante Proyectos de Capacitación y Microemprendimientos en las localidades donde se ha realizado la Sistematización del ingreso de los menores.

Sumado a esto, dada la importancia que adquiere en contextos de crisis la definición de estrategias que den respuesta a la complejidad planteada, entendemos que es necesario habilitar escenarios de intercambio de múltiples actores que se articulen y potencien la formulación de políticas locales.

Por otra parte y con la misma importancia subrayamos la pretensión que a través de los Proyectos ayudemos a potenciar las capacidades de las organizaciones comunitarias, fortaleciendo un trabajo en red para el desarrollo de un abordaje conjunto y articulado que supere la fragmentación y la dispersión habitual.

La propuesta se centra en que para el diseño e implementación de las distintas actividades se articulen los recursos materiales y humanos de los distintos sectores y que el mismo proceso de planificación y gestión compartida potencie las capacidades institucionales y comunitarias.

Creemos que un proyecto de diseño participativo, adaptado a las necesidades locales es una premisa fundamental para el trabajo con los jóvenes.

La formación laboral y el desarrollo de actividades productivas, culturales, educativas, artísticas, etc con los jóvenes son fundamentales para promover acciones de inclusión real y activa, dentro del proceso general de desarrollo local.

La selección de estas localidades, no es azarosa, sino que se inscribe en el Diagnostico realizado a partir del analisis de los datos obtenidos del ingreso de los jovenes a comisarias, explicitado anteriormente.

A modo de ejemplo, podemos señalar algunos casos testigos, que permiten visualizar la sistematización que orienta después la intervención:

- a) Departamental San Martín: Los datos a continuación desarrollados provienen de la sistematización del libro de Registro y Movimientos de Menores de las Comisarías de Tres de Febrero 9na, Malvinas 2da y San Martin 3ra.
- b) Se analizó la información comprendida en el periodo Junio/03-Julio/04
- c) El numero total de menores que ingresaron en ese período es de 265. La mayoría de ellos concentrados en Jose Leon Suarez, San Martin Centro, Billinghamurts y Villa Lynch.
- d) La edad de los ingresantes esta concentrada en la franja etarea que va de los 15 a los 17 años.
- e) Los motivos de ingreso prevalentes son Robo Calificado, Captura, Entrega de Menor y Robo.
- f) Mas del 50% de los jóvenes que ingresan son restituidos a sus familias.

Distribución de Ingreso por Localidad de Residencia

Localidad	Ingresos	Porcentaje
Jose Leon Suarez	66	24,9
San Martin Centro	59	22,3
Billinghurst	38	14,3
Villa Lynch	37	14,0
Villa Maipú	18	6,8
Villa Ballester	15	5,7
Villa Libertad	10	3,8
Ballester	6	2,3
Bella Vista	5	1,9
Villa Pueyrredon	2	,8
Villa Bosch	2	,8
Villa Hidalgo	2	,8
Chilavert	2	,8
Lourdes	1	,4
Villa Zagala	1	,4
Sin Datos	1	,4
Total	265	100,0

Distribucion de ingreso según Motivo

Motivo	Ingreso	Porcentaje
Robo calificado	68	25,7
Fuga de Instituto	55	20,8
Entrega de Menor	46	17,4
Robo	28	10,6
Robo de automotor	15	5,7
Ley 10067	14	5,3
Tenencia de Arma	12	4,5
Ley 23737	7	2,6
Sin datos	6	2,3
Hurto	5	1,9
Homicidio	3	1,1
Encubrimiento	2	,8
Secuestro extorsivo	2	,8
Daño	1	,4

Hurto calificado	1	,4
Total	265	100,0

En Conclusión podemos sostener que las causas de ingreso a las Comisarias esta fuertemente asociadas a la generación de ingresos económicos. La mayoría de estos jóvenes son restituidos a sus familias sin mayor asistencia ni acompañamiento por parte del Estado, ni de la comunidad.

No se puede desconocer que la inestabilidad y la desprotección laboral son condiciones muy frecuentes entre los trabajadores más jóvenes, considerando que en los hogares pobres el desempleo juvenil llega al 50 %.

Este programa esta dirigido (como beneficiarios directos) a jóvenes de 18 a 25 años en situación de vulnerabilidad social (entendida como el sector de esta población que sufre la restricción en el acceso a los derechos humanos fundamentales de salud, educación, vivienda, amparo, protección etc.) con especial énfasis en aquellos jóvenes que se encuentran en riesgo de ingreso al circuito delictivo y /o en conflicto con la ley penal.

La selección de los mismo se realiza por medio de la sistematización realizada en las localidades donde se implementarían los Grupos de Formación Laboral, que nos permite identificar especialmente a los jóvenes que han ingresado por cuestiones economicas.

E- Bibliografía consultada

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (editor). *La hechura de las políticas*. México. Miguel Angel Porrúa 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* N° 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 N° 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 Exclusion*. Ed. UNICEF/ Losada, Bs. As., 1993.
- TORRADO, Susana. *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*. Bs As. Ediciones de La Flor, 1992.
- TOURAINÉ, Alan. *¿Que 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