

**II REUNIÓN NACIONAL DE INVESTIGADORAS/ES EN JUVENTUDES DE ARGENTINA**  
**“LÍNEAS PRIORITARIAS DE INVESTIGACIÓN EN EL ÁREA JÓVENES/JUVENTUD.**  
**LA IMPORTANCIA DEL CONOCIMIENTO SITUADO”**

Ciudad de Salta 13, 14 y 15 de Octubre 2010

**La implementación a nivel territorial de Programas de inclusión socio-laboral juvenil.**  
**Tensiones, cambios y continuidades.**

Pablo Andrés Barbetti. CES (Centro de Estudios Sociales) y Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste. [pablobarbetti@gigared.com](mailto:pablobarbetti@gigared.com) . Carlos Hardy 54 Dpto. 1. Resistencia. Chaco. Tel: 03722-15666734

### **1. Introducción**

Las reflexiones presentadas en la ponencia propuesta derivan de un sub-proyecto de investigación denominado “Inclusión Social Juvenil: Análisis de las Políticas Públicas de Trabajo, Empleo e Ingresos, desde el Enfoque del Desarrollo Local”<sup>1</sup> realizado desde la Universidad Nacional del Nordeste. El mismo tiene como objetivo central el análisis de las políticas públicas orientadas a mejorar la problemática de la exclusión/ inclusión socio-laboral de los jóvenes.

Específicamente en esta presentación realizamos un análisis comparativo de dos programas nacionales con tales características, implementados en la Provincia del Chaco, en dos períodos diferentes: el “Incluir” (entre el 2004 y 2007) y el “Más y Mejor Trabajo para los Jóvenes” (iniciado en el 2008 cuya finalización está prevista para el 2011). A partir del contraste entre ambas experiencias intentamos evidenciar posibles continuidades, rupturas y/o cambios en el tratamiento del problema tanto el plano conceptual (a partir de la revisión de los marcos interpretativos y teóricos en los que se sustentan las propuestas) como en la gestión e implementación a nivel local (a partir del análisis de las prácticas de los actores e instituciones involucrados).

Partimos de una perspectiva que comprende a las políticas públicas como una construcción social y enfatiza la relevancia de la instancia de la implementación dentro de este proceso. Desde este enfoque entendemos que los programas y/o proyectos que derivan de las políticas públicas, constituyen el resultado de un juego de poder entre distintos actores o grupos que intervienen con diferentes recursos e intereses y que, consecuentemente, en el proceso de implementación no responden siempre, ni de modo lineal, a las expectativas planteadas en la etapa de formulación. Los logros de los programas aparecen condicionados no sólo por las estrategias metodológicas previstas en los diseños iniciales si también vinculados a las capacidades institucionales, a los estilos de gestión - que se ponen en marcha en tales procesos (situados en contextos históricos y espaciales específicos)- así como por la manera en que se posicionan en él cada uno de los actores intervinientes. En tal sentido, además de reconocer posibles modificaciones en la “letra” de los programas, nos interesó abordar algunas las tensiones que surgen a nivel territorial.

---

<sup>1</sup> El mismo constituye un sub-proyecto de uno mayor: “*Inclusión y Construcción de ciudadanía. Subjetivación y praxis de la participación*”, acreditado por CONICET PIP 112-200801-01881

Respecto al diseño metodológico, para la construcción de la información utilizamos una estrategia predominantemente cualitativa. Realizamos, en primer término, un análisis de los documentos de base de ambos programas (resoluciones ministeriales, manuales de procedimiento y materiales de difusión) así como de Organismos Internacionales de Juventud y Trabajo. Posteriormente efectuamos entrevistas semi-estructuradas a los actores vinculados a la gestión de los programas a nivel local (Funcionarios y Técnicos de Organismos Estatales y Referentes de Organizaciones de la Sociedad Civil). Las entrevistas fueron realizadas, en ambos casos, pasado un año y medio del inicio de las intervenciones (2005 y 2010) entendiendo la necesidad de recuperar las opiniones y valoraciones, luego de algún trayecto mínimo de concreción.

## **2. Las políticas públicas socio-laborales juveniles y el desarrollo local :**

Los resultados de investigaciones realizadas en el conglomerado urbano analizado, Gran Resistencia, Provincia del Chaco (Barbetti, 2003), coinciden con la bibliografía que describe la evolución de los mercados laborales, a partir de la década del 90, en América Latina y en Argentina en particular, indicando la configuración de un nuevo tipo de mercado laboral, altamente heterogéneo y segmentado, con elevados índices de desocupación e indicadores crecientes de precariedad.

A pesar de que en los últimos años, como en el resto del país, las estadísticas oficiales muestran que en dicha localidad se produjo un mejoramiento de los indicadores laborales, los fenómenos antes mencionados continúan afectando a un importante segmento de la población y, dentro del mismo, son los jóvenes quienes conforman uno de los grupos etarios con mayor grado de vulnerabilidad. Tal situación no impacta en el colectivo juvenil de igual modo, si no que está fuertemente influenciada por otras variables vinculadas a desigualdades sociales en relación con el nivel educativo que poseen, los recursos económicos de los hogares de los que provienen, el capital cultural y social adquirido y también según el sexo ( Barbetti, 2005).

Intentando dar respuesta a esta problemática en varios países de América Latina, a partir de este período ( década del 90), se empiezan a implementar políticas públicas que, a través de programas destinados a jóvenes en situación de pobreza y con menores niveles educativos, intentaron facilitar los procesos de inserción laboral centrando la intervención en acciones de capacitación.

Evaluaciones posteriores realizadas desde los propios organismos que ejecutaron y financiaron tales dispositivos así como los resultados de investigaciones desarrolladas desde el ámbito académico (Jacinto,1997; Gallart, 2001; Devia 2003) mostraron que, independientemente de los señalamientos de algunos resultados positivos de las experiencias, si se analizan estrictamente los objetivos inicialmente formulados en relación con el mejoramiento de la empleabilidad de los beneficiarios, el impacto real no fue significativo.

El diseño e implementación de tales políticas se inscribe en lo que se denominó el cambio de modelo de intervención estatal (o el nuevo rol del Estado) que, por un lado se tradujo en políticas sociales compensatorias y focalizadas en grupos particularmente críticos y, por otro, involucraron una estrategia de flexibilización del mercado de trabajo, de desregulación de las relaciones laborales y de capacitación en el marco de la llamada reestructuración productiva. El marco teórico – sostenido, básicamente, por la Teoría del Capital Humano- (y legislativo) desde donde se abordó el tema la

desocupación juvenil situó el problema en las “carencias de educación” de los jóvenes y de este modo, permitió el no cuestionamiento de otro tipo de factores estructurales vinculados al modelo de desarrollo económico.

La persistencia de la problemática (producto, en parte, de las mismas limitaciones que estas intervenciones tuvieron así como su escaso impacto) así como algunos factores contextuales positivos en América Latina y en Argentina, en particular (crecimiento económico y mejoramiento relativo de algunos indicadores laborales ) derivaron en un re-direccionamiento de los lineamientos de los agentes internacionales que dan cuenta de algunas modificaciones en la actuales propuestas desde los Estados ( al menos en el plano propositivo).

En el caso de Argentina, a partir de la emergencia y consolidación del Desarrollo Local como un nuevo enfoque en materia de políticas estatales, el abordaje del problema para este colectivo aparece reeditado, con la promesa de generar una evolución tanto en los tipos de prestaciones así como en las metodologías adoptadas para su tratamiento.

Choconi (2002) plantea que el corpus de ideas que constituyen la propuesta del Desarrollo Local, congrega un espectro de líneas de pensamiento ideológicamente variada , pero más allá de las diferencias en cada perspectiva, en las mismas es posible identificar algunas regularidades o ejes comunes; En tal sentido Rofman (2004) explica que el Desarrollo Local : a) es entendido como un proceso de transformación social, de carácter autosostenido, orientado a promover un mejoramiento de la calidad de vida de la población; b) supone un anclaje territorial, en tanto es el eje organizador del proceso; c) implica la articulación, concertación y cooperación entre múltiples actores representativos de la sociedad local; d) se apoya en la potenciación de los recursos endógenos f) supone la intervención no sólo en la esfera económica sino también en el plano político, socio-institucional, ambiental y cultural.

En el caso del trabajo y empleo juvenil, desde esta perspectiva se entiende que si bien sus variaciones dependen de la dinámica de la Macroeconomía, es posible encarar acciones integrales desde espacios de inserción, planteadas desde los propios territorios por los grupos y organizaciones sociales. Desde este encuadre, sostienen Angélico y Forni (2001), los proyectos se inscriben en una modalidad de intervención que admite la territorialización de los mercados de trabajo y la descentralización del tratamiento de la problemática ocupacional.

Indudablemente tales logros estarán condicionados tanto por las formas de planificación y los estilos de gestión de tales procesos (situados en contextos históricos y espaciales específicos) pero también en relación con la manera en que se posicionen en él cada uno de los actores intervinientes. La aceptación real de la filosofía implícita en el modelo antes mencionado no es una tarea sencilla, justamente porque involucra variados puntos de vista e implica la toma de decisiones que, en ningún caso deberían ser impuestas, si no ser definidas por un consenso democrático.

En tal sentido, siguiendo a Casal (2002) consideramos que otra dimensión relevante para comprender este tipo de intervenciones es la **territorial** ya que, en definitiva, los modos en que se concretizan y efectivizan las políticas - así como las posibles articulación de los diferentes actores involucrados- presentan variaciones en los diferentes espacios locales. En esta misma línea Mereñuk y otros (2008) entienden que en el marco de los procesos de descentralización estatal- que implica la gestión de

programas y políticas de acuerdo a recursos, patrones y lógicas locales- el enfoque territorial permite comprender procesos de heterogeneidad espacial y dar cuenta de los nuevos modos de configuración de la gestión pública.

## **2. Breve descripción de los casos analizados en la Provincia del Chaco: Programa “INCLUIR” y “Jóvenes con más y mejor Trabajo”.**

**Incluir**, fue la denominación del programa perteneciente al Proyecto Nacional de Inclusión Juvenil<sup>2</sup> que, a partir del año 2004 y a través de un financiamiento del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), constituyó la estrategia propuesta por el Estado Nacional para la atención del colectivo juvenil, específicamente, para los jóvenes de 18 a 25 años en situación de vulnerabilidad y exclusión social. La estrategia fue pensada para dar respuesta al saldo de la gran crisis socio-económica en diciembre del 2001 luego de una década de implementación de las políticas neoliberales.

Tal como aparece en sus materiales de difusión, lo que buscó a través del programa fue *“incrementar la participación de los jóvenes en procesos donde desarrollen competencias a partir de sus conocimientos y cualidades personales, apuntando tanto a su inserción y permanencia en el mercado laboral como al asociativismo, herramienta necesaria para generar redes sociales que contribuyan a una participación ciudadana activa en la comunidad”*. Así, entre sus objetivos específicos, en los documentos oficiales se señalan: a) el desarrollo de capacidades productivas de los jóvenes excluidos y la generación de emprendimientos productivos; b) la generación de procesos socio-comunitarios que permitan el desarrollo de capacidades y destrezas de los jóvenes, promoviendo la responsabilidad social y las prácticas solidarias; c) el fortalecimiento de la capacidad institucional de las áreas de juventud nacionales, provinciales y municipales y de organizaciones no gubernamentales para responder a la problemática de los jóvenes. Para el logro de los mismos, contaban con tres líneas básicas de intervención denominadas: 1) Desarrollo de Capacidades Productivas, 2) Participación Socio-Comunitaria y 3) Fortalecimiento Institucional; en cada una de ellas se financian acciones específicas de capacitación así como apoyo financiero la concreción de proyectos puntuales.

En la Provincia del Chaco, el equipo técnico nacional aprobó para su ejecución dos (2) Planes de Actividades de un millón de pesos cada uno que fueron desarrollados en diferentes municipios y localidades entre los años 2004 y 2007.

En relación con las variables organizativas y de gestión, se propuso como modelo de intervención un complejo esquema de articulación de varios actores con funciones diferenciadas. Así, la coordinación, programación y supervisión de las acciones la realizó un equipo técnico del Organismo Nacional (DINAJU) desde donde se originó y diseñó la propuesta ; los Organismos Provinciales de Juventud y los Municipios por su parte, mediante la suscripción de convenios marcos, debían realizar el apoyo local de la gestión en el momento de la implementación ; la administración de los fondos económicos destinados a la ejecución de los Planes de Actividades, en cambio, fue una responsabilidad asignada

---

<sup>2</sup> Dependiente de la Dirección Nacional de Juventud de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

dos Organizaciones de la Sociedad Civil<sup>3</sup> con base en el territorio; y quienes tenían a su cargo la elaboración y ejecución de los diferentes proyectos que conforman dichos planes fueron también Organizaciones de la Sociedad Civil locales, en especial, aquellas que contaban con alguna experiencia en capacitación y/o trabajo con los jóvenes<sup>4</sup>.

Algunos años después, surge otra intervención de magnitud. En el mes de enero del 2008, se realiza el lanzamiento oficial del Programa “**Jóvenes con más y mejor trabajo**”, diseñado desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, como parte de una política mayor de formación y empleo para los jóvenes entre 18 y 24 años que se extenderá hasta el 2011. Cabe destacar que, a diferencia del programa anterior, esta se inicia el marco de un proceso de reactivación económica y mejoramiento relativo de la situación del mercado de trabajo: disminución de las tasas de desocupación, crecimiento del empleo y mejoramiento de los ingresos a partir de la recomposición de los salarios en algunos sectores económicos (Deibe, 2008)

Financiado con recursos del tesoro nacional y el apoyo económico del Banco Mundial, el programa postula como objetivo “*generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo*” (Art. 1º Resolución 497/2008 MTEySS). Para su consecución el dispositivo prevé diferentes líneas de acción: una instancia inicial de Talleres de orientación al mundo del trabajo, a partir de los cuales se espera que los jóvenes definan un proyecto formativo y ocupacional, asistencia para favorecer el retorno a las instituciones escolares y la terminalidad educativa (primaria o secundaria), para la realización de cursos de formación profesional, de micro-emprendimientos individuales y/o asociativos, prácticas en empresa, intermediación y apoyo para la inserción laboral. La gestión se realiza de manera conjunta entre los Gobiernos Provinciales y las Redes Municipales de Empleo<sup>5</sup> dependientes de mencionado Ministerio y la articulación, en diferentes instancias del proceso de implementación con Instituciones de Formación Profesional, Organizaciones Empresariales, Sindicales y representativas de los jóvenes y de la Sociedad Civil con experiencia en el trabajo con esta población. La provincia del Chaco, a través del Ministerio de Economía fue una de las primeras jurisdicciones en firmar el convenio de adhesión para su implementación.

### **3. En torno a algunos re-direccionamientos en el abordaje del problema a partir de la “letra” de los programas.**

Hasta aquí, un primer análisis de los diseños iniciales, da cuenta de algunos cambios y un re-direccionamiento de la intervención del Estado en el abordaje de la problemática del acceso los jóvenes al trabajo que presentamos, de modo sintético, en los siguientes párrafos.

---

<sup>3</sup> Denominada OA (Organización Administradora).

<sup>4</sup> Denominadas OE (Organizaciones Ejecutoras).

<sup>5</sup> Esta Red, de base municipal en la Argentina, surge a mediados del año 2004 con la puesta en marcha de las primeras Oficinas de Empleo (OE) en los municipios más importantes del país. Actualmente, está compuesta por más de 250 oficinas, y se prevé llegar a 300 en diciembre de 2009, completando de este modo una cobertura nacional amplia y suficiente. (Deibe, op. cit)

Las modalidades de intervención propuestas incluyen una serie de componentes que dan cuenta de la existencia de un diagnóstico más amplio e integral de la problemática.

Mientras que el INCLUIR se centraba básicamente en acciones de capacitación y apoyo para la creación de micro-emprendimientos, los ámbitos desde donde se pretende actualmente promover la inclusión de los jóvenes abarcan tanto la esfera educativa como laboral. Además de los cursos específicos de formación profesional, se pretende estimular la terminalidad y certificación de los estudios primarios y secundarios así como las prácticas formativas específicas en los espacios del trabajo. Aparece, en tal sentido, un intento de replantear algunos de los problemas más tradicionales en el ámbito de la educación y trabajo a los que hace alusión Gallart (2001): la necesidad de superar la tradicional separación entre el sistema de formación y capacitación técnica profesional y la educación formal y propiciar la combinación entre la educación general (educación formal), la educación técnica o formación profesional y un aprendizaje en el trabajo.

La variedad de estrategias de intervención propuestas, en el caso del programa “Jóvenes con más y mejor trabajo”, también indican un reconocimiento de la heterogeneidad de situaciones educativas y laborales en la que se pueden encontrar los jóvenes. En consecuencia, se evidencia, al menos en un sentido propositivo, la intención de un mayor acompañamiento de los mismos en la construcción de un proyecto formativo y ocupacional en diferentes ámbitos, de manera flexible y ajustada a los diferentes tipos de trayectorias previas y expectativas futuras<sup>6</sup>.

Por otro lado, también observamos que esta propuesta se inscribe en el marco de otras políticas más amplias en la esfera laboral desde las que se busca reforzar el **rol clave del Estado** en el diseño estratégico de las políticas, en la construcción de lineamientos para asegurar crecimiento económico con empleo de calidad, en la necesidad de incorporar una mejor distribución del ingreso, en la promoción, fiscalización y regulación de las condiciones y modos de convivencia en el mundo del trabajo<sup>7</sup> ( Novick,2004; Tomada,2004). En tal sentido, un aspecto novedoso es que al otorgar centralidad del trabajo y el empleo como instrumentos de inclusión social de los jóvenes, en esta discusión se vuelve la mirada analítica al aporte de los diferentes actores configuran las relaciones del trabajo; al mismo tiempo que se “colectiviza” el problema entre los agentes implicados (sindicatos, empresas, organizaciones de la sociedad civil) se promueve e instala en la agenda de este tipo de instituciones el debate sobre posibles alternativas de solución. El hecho de que la gestión institucional vuelva a manos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, constituye un aspecto que refuerza esta intencionalidad política y su tratamiento a nivel territorial.

En la normativa advertimos, además, que el programa prevé **la intervención de las empresas al menos de tres modos**: a) mediante acciones formativas, a través de la apertura de espacios para que los jóvenes realicen prácticas calificantes así como mediante el diseño y ofertas de cursos de formación profesional (previo registro y evaluación de su calidad por parte de la Secretaría de Empleo); b) a través del financiamiento total o parcial (junto al Estado Nacional y/o Provincial) de la

---

<sup>6</sup> En el primer contacto con cada uno de los jóvenes que se acerca al programa se realiza una entrevista inicial para el registro su historia laboral, que sirve para el seguimiento posterior de su itinerario formativo-laboral.

<sup>7</sup> El plan nacional de Regularización del Trabajo no Registrado, la dinamización de la negociación colectiva, el sistema nacional de formación continua, las redes de servicios públicos de empleo y de formación profesional, constituyen algunas otras estrategias diseñadas por el organismo, que se complementan con otras, como la modificación de la ley de pasantías ( en la esfera educativa).

suma remunerativa mensual asignada a los jóvenes durante el desarrollo de estas prácticas en las empresas y ; c) a partir de la oferta de vacantes para cubrir, a través de los servicios de las oficinas de empleo, los puestos de trabajo requeridos favoreciendo la inserción y contratación de los jóvenes<sup>8</sup>. Para la evaluación del impacto cuali y cuantitativo de esta política habrá que esperar algunos años<sup>9</sup>, no obstante, y en función de los objetivos planteados en esta presentación, seguidamente abordamos algunas puntos de tensión en la instancia de implementación a nivel territorial, revisando posibles cambios o continuidades en relación con el programa anterior.

#### **4. Puntos de tensión en la implementación del programa: “la mirada de los funcionarios y técnicos locales”**

Puntualizamos algunos aspectos que operan como obstáculos para el logro de los objetivos propuestos y que constituyen puntos de tensión entre los modelos teórico-metodológicos en los se sustentan los diseño de los programas y las prácticas efectivamente realizadas el momento de la implementación. Esta construcción deriva, fundamentalmente, de los planteos realizados por lo entrevistados. Por razones de extensión de esta comunicación aquí sólo realizamos una breve exposición de las mismas:-

- *La inexistencia de un marco de referencia compartido en torno al concepto de “juventudes”:*

El concepto de “juventudes”, en tanto construcción social, adquiere diferentes interpretaciones y concepciones entre los organismos e instituciones que trabajan con este sector social a nivel local. De este modo, - como lo explicitan varios entrevistados- si bien desde ambos programas se reconoce la existencia de una pluralidad de situaciones y condiciones de este colectivo, así como la necesidad de considerar no sólo de obligaciones (en tanto “beneficiarios”) si no también de derechos ciudadanos, esta visión no siempre es compartida por aquellos otros organismos participantes (tanto a nivel provincial y, fundamentalmente, a municipal). La imposibilidad de compartir un marco de referencia común aparece asociado al bajo grado de institucionalización que tiene el tema dichos organismos.

- *El grado de heterogeneidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil y falta de prácticas de cooperación.*

Como vimos, en ambos programas se incluye la intervención de diversos actores institucionales gubernamentales como de la Sociedad Civil. Sin embargo, en contextos como el analizado, donde los índices de pobreza, indigencia y exclusión social son tan elevados, el grado de fragmentación social existente atenta, justamente, contra la capacidad organizativa y de gestión requerida a las organizaciones sociales en este tipo de procesos. Este aspecto, en el caso del Programa INCLUIR,

---

<sup>8</sup> A tal efecto, en el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas, las mismas podrán realizar un descuento en los salarios de hasta \$ 400, durante los 6 primeros meses, que serán compensados a los jóvenes por parte del Ministerio de Trabajo mediante el mecanismo de pago directo de una ayuda económica no remunerativa.

<sup>9</sup> Algunos datos parciales oficiales, publicados por el organismo ejecutor, dan cuenta de una actividad constante y sostenida desde el inicio de la implementación. Al mes de octubre del 2009 se habían inscripto en el programa 10.823 jóvenes, de los cuáles 9.400 percibieron ingresos por haber realizado actividades previstas en el programa durante el mes en sus diferentes contraprestaciones: terminalidad educativa ( 6.500), talleres de orientación al mundo del trabajo (800), cursos de formación profesional ( 548), prácticas calificantes en puestos de trabajo ( 143), participantes de proyectos de inserción en empresas ( 10), contratados finalizado el período de los seis meses iniciales ( 9); Jóvenes que finalizaron el Taller de Gestión Empresarial (11), Jóvenes que presentaron a la Agencia sus respectivos proyectos (4). Sitio de consulta: <http://economia.chaco.gov.ar/index.php/empleos-de-calidad>

fue una de las mayores debilidades, ya que reconocían que a pesar de que se trataba de un modelo de gestión novedoso, estas condiciones debían haber sido analizadas previamente.<sup>10</sup> Las dificultades propias de muchas ONGs ( heterogéneas en cuanto al grado de formalización, poca antigüedad, falta de experiencia en el tratamiento de problema juvenil, recursos financieros, técnicos y humanos insuficientes, etc. ) tampoco parecían ser atendidas desde la línea de fortalecimiento institucional ya que se trataba – fundamentalmente - de instancias formativas para los capacitadores orientadas a informar sobre las líneas básicas ( teórico-ideológicas y metodológicas de implementación de los cursos.

En el segundo caso analizado (Jóvenes con más y mejor trabajo) desaparece esta dificultad, ya que es el Estado -en sus diferentes niveles y reparticiones- quien asume la totalidad de las actividades de gestión. Este aspecto que aparece señalado como los actores como un avance, a su vez, supone otro tipo de tensiones vinculadas a ciertas particularidades de su dinámica institucional. Por ejemplo, en el área de educación (específicamente en las instituciones del Ministerio de Educación involucradas en los componentes orientados a la finalización de la escolaridad y a formación profesional<sup>11</sup>) – se reconoce toda una institucionalidad previa y una experiencia significativa de trabajo que actúa como un facilitador de las acciones previstas pero se advierte, en cambio, cierta heterogeneidad en cuanto a la calidad de las ofertas. Otro aspecto señalado, se asocia a la insuficiente cooperación entre organismos que pertenecen a instancias municipales y provinciales que tienen la misma territorialidad. Este programa se gestiona en la Ciudad de Resistencia desde dos oficinas (Agencia de Empleo que pertenece a la municipalidad y otra que pertenece a la provincia<sup>12</sup>), lo que impide, en cierta medida, generar todas las ganancias posibles que la cooperación podría otorgar.

- *La focalización como criterio de selección y las dificultades para lograr la permanencia*

En relación con los “beneficiarios” o “población objetivo”, ambos programas proponen una “discriminación positiva” seleccionado a aquellos jóvenes en situación de vulnerabilidad, a partir de criterios de priorización vinculados, básicamente, con cuatro variables: la edad, la situación educativa, la situación laboral y la situación socio-económica. En la provincia del Chaco, los porcentajes de desocupación y precarización juvenil además de ser elevados, afectan a un amplio y heterogéneo universo; no sólo a aquella franja marginal más “dura” previstas en los diseños. De este modo y ante el surgimiento de una oferta estatal vinculada al tema, una importante cantidad de jóvenes que manifestaron interés en participar quedaron afuera de estos programas por no responder al perfil. Por otro lado, y esto una dificultad persistente, los gestores locales señalan que las prestaciones- en muchas ocasiones- tampoco llegan a aquellos que si los cumplen. También la retención dentro de los dispositivos, una vez iniciadas las acciones constituye una problemática compleja. Así, los técnicos sostienen que dificultades para convocar (o “captar”) así como para lograr la permanencia en estas

---

<sup>10</sup> Muchos entrevistados planteaban, por ejemplo, que este trabajo de diagnóstico e identificación del contexto debería haberse realizado desde la Nación para poder establecer una suerte de categorías de diferentes tipos de organizaciones y pautar cuales debían estar habilitadas (o no) para trabajar en algunas de las líneas que el programa ofreció.

<sup>11</sup> – EPA (Escuelas Primarias de Adultos) BLA (Bachilleratos Libres para Adultos) y Escuelas con Secundario Común), EFP (escuelas de Formación Profesional)

<sup>12</sup> Cabe señalar que las gestiones actuales pertenecen a diferentes partidos políticos (Alianza Frente de Todos y PJ, respectivamente). La superposición, en este caso, más allá de la magnitud de la población a atender obedece a negociaciones político-partidario



experiencias, pareciera no obedecer sólo al uso de inadecuados mecanismos de difusión, si no -en gran medida- a factores vinculados a la motivación y el interés de algunos jóvenes en las ofertas.

- *La condiciones materiales y funcionales para asegurar un acompañamiento personalizado*

Vinculado al punto anteriormente descrito, otro de los principales problemas que se evidencian en la implementación territorial es la escasez de recursos, sobre todo humanos, para garantizar un adecuado monitoreo de los dispositivos y un seguimiento y acompañamiento real de las jóvenes en estas experiencias. Este reclamo aparecía mucho más acentuado en las entrevistas del primer caso analizado (INCLUIR), justamente, porque quienes asumían este rol eran organizaciones de la sociedad civil, con las particularidades antes descritas. En, en segundo caso, si bien el Ministerio de Trabajo asegura ciertas condiciones básicas de funcionamiento en las oficinas municipales de empleo que gestionan este programa - infraestructura, equipamiento, líneas telefónicas y conexión a internet- y, entre ellas se prevé la contratación de técnicos capacitados para funciones específicas (orientador, tutores, capacitadores), resultan cuantitativamente insuficientes. Un ejemplo lo constituye una de las agencias de empleos territoriales visitadas que posee un equipo técnico de de 6 personas y atienden a un volumen cercano a los 4000 jóvenes.

- *La falta de intervención (o el acompañamiento parcial) de algunos actores relevantes.*

A pesar de que los modelos teóricos proponen un esquema de intervención de múltiples actores, en las entrevistas a los referentes del primer programa se mencionaron algunos sectores que deberían tener una intervención más activa para potenciar el trabajo realizado tales como: a) Los organismos de planeamiento y las instituciones educativas del Sistema Educativo Formal de la Provincia b) Los municipios c) La Universidad d) Los Sindicatos e) El Sector Empresarial Privado. En algunos casos tales ausencias obedecieron, a decir de los entrevistados, a una falta de interés (por el hecho de que el programa no resultaba atractivo en tanto no otorgaba beneficios directos para cada uno de ellos) pero también existe un reconocimiento de que la difusión fue insuficiente así como el tiempo disponible para establecer contactos y generar alianzas con los mismos.

El “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” en cambio, como ya lo señalamos, se incorpora la participación de algunas instituciones claves (como las educativas) y a las empresas. Respecto a este último, a pesar de que, existe un rédito específico la adhesión de este sector es aún incipiente, reducido y requiere de un trabajo sistemático y continuo por parte de los agentes estatales (que van desde tener que estimularlos hasta cumplir con su rol de control del cumplimiento de ciertas condiciones mínimas en las que, según lo previsto, se deben establecer las experiencias de los jóvenes<sup>13</sup>).

La falta de experiencias de cooperación en este tipo de prácticas articuladas entre Estado y Empresa (que se traduce en cierta “desconfianza” o descrédito en el trabajo de los organismos oficiales) así como la persistencia de prejuicios por parte de los empleadores respecto al “perfil” de los jóvenes que integran el programa (que deriva, en no pocas ocasiones, en mecanismos elitistas y prácticas discriminatorias según su capital cultural) aparecen señalados en los relatos de los entrevistados.

---

<sup>13</sup> La utilización excesiva por parte de los empleadores de los beneficios otorgados mediante la reducción inicial de los costos de contratación de mano de obra y/o la reabsorción de jóvenes desempleados o en busca de su primer empleo pero en tareas sub-calificadas o en inadecuadas condiciones de trabajo, son comportamientos ya constatados en diversos estudios empíricos que analizaron dispositivos similares y que constituye una tendencia que continúa

Vinculado también a las características de las empresas de la región surge otro punto crítico: las posibilidades de que los jóvenes construyan trayectorias de inclusión aparecen condicionadas por: a) la posibilidad de que las mismas ofrezcan acciones formativas en los espacios de trabajo (prácticas poco frecuentes en las empresas de la Región) y, b) en función de las características de los procesos de trabajo en las organizaciones, la calidad de los tipos de puestos asignados y la voluntad real de efectivizar posteriormente la contratación laboral. Los sectores productivos que comúnmente se acercan al programa (Servicios, Comercios, Construcción) son aquellos en los que existen elevados niveles de rotación laboral – bajo grado de estabilidad - y contratos informales.

- *Los desajustes temporales y normativos:*

Por último mencionamos algunos desajustes entre los tiempos administrativos del programa y los necesarios para garantizar una implementación adecuada de las prestaciones.

En el caso del Programa Incluir: a) Entre la presentación de la propuesta a las Provincias y el momento de la implementación : ante la necesidad de que se iniciara la ejecución no hubo un tiempo suficiente para realizar un trabajo de sensibilización , negociación y acuerdos con actores relevantes – por ejemplo los Municipios – que podrían haber potenciado significativamente las acciones realizadas; por el mismo motivo tampoco fue posible hacer un trabajo de diagnóstico de necesidades del mercado de trabajo a nivel local. Las urgencias de los plazos establecidos desde la administración nacional para la implementación de las acciones en las diferentes localidades aparece como una variable que, de manera recurrente, ocasiona dificultades en la gestión local de diversos programas ( y en ocasiones, entran en contradicción con los propios lineamientos que sirven de base a tales programas en tanto que impiden un adecuado trabajo de difusión de las ofertas entre los beneficiarios – para garantizar un acceso equitativo- , de planificación y de control – para asegurar cierto grado de transparencia y eficiencia-) y b) Entre la presentación de las propuestas por parte de las OEs y la selección y la aprobación del dinero para la ejecución : debido a la extensión prolongada entre ambas instancias se produjo una deserción de muchos de los beneficiarios inscriptos en los cursos.

En el caso del Programa “ Jóvenes..”: a)Entre las instancias de aprobación de los convenios celebrados con las empresas, por parte del equipo de administración central y el inicio efectivo de las prácticas de los jóvenes, a nivel local y b) Demoras en las aprobación y autorización de los cursos de capacitación así como en el cobro de los honorarios de los capacitadores. Situaciones que, de acuerdo a los relatos de los entrevistados, tuvieron un impacto negativo en tanto que, además de dilatar las prestaciones requeridas y acordadas con estos actores, contribuye a sostener el descrédito existente en algunos casos (como antes mencionamos).

## **5. A MODO DE CONCLUSIÓN:**

A lo largo de esta presentación revisamos sintéticamente las características de dos ofertas Estatales en Argentina, implementadas en dos momentos diferentes, destinadas a mejorar la problemática del acceso al mundo del trabajo de los jóvenes. Intentamos, además, analizar desde las normativas de los programas que los enfoques y el alcance de estas intervenciones así como algunas particularidades derivadas de su implementación a nivel territorial, en la Provincia del Chaco.

El programa actualmente vigente da cuenta de un abordaje diferente, más amplio e integral de los diversos factores que configuran la problemática de la desocupación y precarización laboral de este colectivo. Las soluciones propuestas para su mejoramiento, reflejan, en tal sentido, cierta ruptura y distanciamiento de algunos programas anteriores tanto en las estrategias de intervención como en los lineamientos teóricos que los sustentan. Probablemente una de las mayores potencialidades del diseño sea la intencionalidad de promover el debate al interior del Sistema de Relaciones del Trabajo, ampliando la mirada sobre las contribuciones que podrían realizarse desde los diferentes actores que en el mismo intervienen, estimulando ( a partir de algunos mecanismos) la adhesión voluntaria de las empresas.

En el análisis de los procesos de implementación de ambas propuestas, en cambio, más que rupturas o cambios, advertimos la persistencia de una serie de tensiones vinculadas a diversos aspectos. En algunos casos asociadas o factores contextuales y/o territoriales (las características y lógicas de comportamiento del sector empresarial y la estructura del mercado de trabajo local, el perfil y las particularidades de los jóvenes que se acercan a la propuesta, las capacidades institucionales tanto de los organismos gubernamentales como de las Organizaciones de la Sociedad Civil). En otros, a reiteraciones en las lógicas de funcionamiento de este tipo de dispositivos (técnicos-administrativos y financieros) En ambos casos, las evidencias empíricas reflejan ciertas limitaciones para la puesta en práctica de algunos ejes centrales sostenidos desde enfoque del desarrollo local como propuesta teórica/metodológica.

## **6. BIBLIOGRAFÍA:**

- Aguilar Villanueva , Luis .1993 . Problemas públicos y Agenda de gobierno. Miguel Angel Pomua, México.
- Angélico, H y Forni, Floreal ( comp.). 2001. Articulaciones en el Mercado Laboral. Reflexiones y Experiencias". Editorial La Colmena. Buenos Aires.
- Balardini, Sergio. 2003. Políticas de Juventud: conceptos y la experiencia en Argentina. en Oscar Dávila(ed.): Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales, Cidpa, Viña del Mar.
- Barbetti, Pablo. 2003. La inserción de los y las jóvenes en el Gran Resistencia, en Pérez Rubio Ana María (Coord) Rupturas y permanencias en los roles de género. Cuando las mujeres trabajan. EUDENE. Corrientes, Argentina, pp 67-96.
- Barbetti, Pablo.2005.Transiciones Juveniles hacia el mundo del trabajo. Un análisis de los itinerarios laborales de los jóvenes de diferentes sectores socio-culturales en el Gan Resistencia, en Revista Estudios Regionales y Mercado de Trabajo Nº 1, Diciembre. SIMEL, Argentina. pp173-199.
- Bourdieu, Pierre. 1990. Sociología y Cultura. Grijalbo. México.
- Casal, J. (2002). TVA y políticas públicas sobre juventud. Estudios de juventud, Nº 59. Madrid. Pp. 35-59.
- Choconi, Silvia ( 2002) : Políticas Sociales de Empleo desde la Perspectiva del Desarrollo Local. Trabajo presentado en el I Congreso Nacional de Políticas Sociales. Buenos Aires.
- Deibe, E ( 2008) Políticas de Empleo para la Inclusión En Revista de Trabajo Año 4 Nº 6. Agosto: 201-211. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Argentina.
- Devia, Sergio. 2003. ¿ Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral para los jóvenes? Evaluación del Programa Testigo : Proyecto Joven" de Argentina ( 1993-2000) . Trabajo de Tesis Maestría en Administración Pública . Facultad de Ciencias Económicas . UBA. Buenos Aires . Argentina.

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

Jacinto, Claudia. 1997. Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes : un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores, en Revista Estudios del Trabajo N° 13. ASET. Buenos Aires. Argentina.

Majone , G. 1997. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas públicas. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. AC F.C.E: , México.

Mereñuk, A.; Dursi, C.; Millenar, V.; González V. (2008) Los dispositivos de inserción laboral para jóvenes: algunas problematizaciones recientes. Encuentro PRE-ALAS. Corrientes. Argentina. Universidad Nacional del Nordeste. 24 al 26 de Septiembre En: <http://www.unne.edu.ar/prealas/foro3.html> [en línea].

Novick, M.2004. Transformaciones recientes en el Mercado de Trabajo Argentino y nuevas demandas de formación. En Jacinto, C. ( Coord.): ¿ Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina. 1º Edición. RED-Etis ( IIPE-IDES), MTCyT y MTEySS, La Crujía. Buenos Aires.

Rofman, Adriana y otros . 2004. La dimensión de la cultura y la comunicación en los procesos de desarrollo local, en Aprea, G. ( comp.) *Problemas de Comunicación y Desarrollo*. Universidad General Sarmiento y Prometeo Libros. Buenos Aires, pp 141-166.

Tamayo Sáez, Manuel El análisis de las políticas públicas, en Bañon R. y Carrillo E. (comp.) , 1997. *La nueva administración pública*. Alianza Editorial. Madrid.

Tomada, C.2004. Discurso de apertura del Seminario Regional “ La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina” RedEtis-MECYT-MTEYSS de Argentina. Buenos Aires. 23-25 de junio.