

PROBLEMATIZANDO LA RELACIÓN POLÍTICAS SOCIALES DE EMPLEO- JÓVENES EN ARGENTINA POST 2001¹

Artículo

Silvina Galetto²

Universidad Nacional de San Luis

Material original autorizado para su primera publicación en la Revista Académica Hologramática

Resumen

Las políticas públicas son las respuestas que los gobiernos generan frente a las demandas y necesidades de la sociedad. A partir del 2001, como consecuencia de la visibilización de la “nueva cuestión social” en Argentina, se proponen medidas vinculadas a las políticas sociales que apuntan a corregir situaciones de desigualdad generadas por la economía de mercado y el proyecto político de la década de los 90. Este trabajo pretende avanzar en la reflexión acerca del modo en que las políticas sociales de empleo, se focalizan en las poblaciones jóvenes como una estrategia de ingreso al mercado laboral y consecuentemente una disminución en la tasa de desempleo. A través de un recorrido por diferentes aristas de

¹ Este artículo surge como resultado de la Tesis que la autora se encuentra desarrollando, que dirige la Dra. Graciela Tonon en el marco del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín.

² Magister en Sociedad e instituciones. Lic en Ciencia Política. Docente-investigadora de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis. silvigaletto@hotmail.com

la situación social planteada y de miradas teóricas sobre la misma, se pretende avanzar en la problematización y tensión de las categorías puestas en juego. Intentando plantear un problema que posibilite pensar, posteriormente, esta problemática en relación al diseño e implementación de políticas sociales provinciales.

Palabras claves: Jóvenes- políticas sociales de empleo- condiciones de vida

Abstract

Public policies are the responses generated by governments in order to meet the demands and needs of society. Since 2001, as a result of the emergence of the "new social factor" in Argentina, measures related to social policies that aim to correct situations of inequality generated by the market economy and the political project of the 90's have been proposed. The aim of this paper is to reflect on the way in which employment social policies focus on young populations as a strategy of entering the labor market and thus reducing the unemployment rate. Through the analysis of different aspects of the stated social situation and its theoretical perspectives, the purpose is to make further progress with the issue of reflection and tension of the categories involved and to pose a problem that will allow us to analyze this issue in relation to the design and implementation of provincial social policies.

Key Words: Young people, employment social policy, living conditions

I. Introducción

A fines del 2001, Argentina atravesó una crisis socio-política y económica que trajo aparejada cambios en lo institucional así como en la vida cotidiana de sus ciudadanos. Esta crisis implicó múltiples cambios. Entre los más emblemáticos se encuentran: la renuncia del Presidente de la Nación, la salida forzada del modelo económico de la convertibilidad que había otorgado diez años de cierta estabilidad económica, y la aparición de formas de participación asociadas a la democracia directa (asambleas, toma colectiva de decisiones, procesos participativos, recuperación de fábricas, etc.) junto al reclamo general de “QUE SE VAYAN TODOS”.

Estas transformaciones pusieron en evidencia la necesidad de re-pensar el hecho político y las prácticas políticas que permitieran un quiebre en el imaginario colectivo respecto de lo que la Argentina de los 90' y el mundo entero había generado en el auge del modelo neoliberal. Las nuevas formas de hacer política y la visibilidad que tomaron los indicadores de pobreza e indigencia, que se habían mantenido solapados bajo las reformas propias de la flexibilización laboral de la década del noventa, manifestaron que el modelo de la Argentina neoliberal debía ser cuestionado y se requería de manera urgente proponer nuevas alternativas para pensar la escena política. Según Hinzte (2007, p. 50) una clara explicación del impacto de la crisis del 2001, la explica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD a partir de un informe sobre democracia en Argentina, y

el análisis de Nun, en donde identifican como la percepción de los ciudadanos sobre la democracia como la mejor forma de gobierno desciende de un 60% de aceptación entre los años 1996-2000 a un 48%.

El escenario de alta conflictividad social, conjuntamente con indicadores de aumento de la pobreza y el desempleo, y la disminución en la calidad de vida de miles de personas, hace necesario problematizar las funciones que había asumido el Estado y revisar el modelo de política social. Por esta razón se comienza a visibilizar un nuevo modelo de políticas sociales, que combina coberturas universalistas conjuntamente con una equiparación del derecho al trabajo con el derecho al ingreso. Susana Hintze (2007, p. 81) señala que a partir del 2003, a nivel nacional, el modelo de política social se hace crítico respecto de dos puntos: el efecto del modelo de los 90 y, fundamentalmente, las políticas focalizadas, que son reemplazadas por programas integrales y de cobertura universal.

Como consecuencia de los procesos de descentralización adelantados en la década de los 90, a partir del 2001 los gobiernos sub-nacionales se ven obligados a profundizar en la utilización de mecanismos de inclusión que posibiliten transitar la crisis institucional que Argentina atraviesa, constituyendo así un área de vacancia en relación con los estudios de políticas sociales que son las políticas sociales provinciales.

Esta experiencia no fue exclusiva de Argentina³, ya que desde mediados de la década del 90 en Brasil surgieron un conjunto de programas que otorgaban transferencias de dinero a familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad a cambio de que incrementaran

³ Como dice el Cuaderno de Trabajo de la CEPAL: Programa de Transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe *“El diseño y la implementación de políticas sociales que aborden, desde un prisma multidimensional, las complejas aristas de la exclusión, la vulnerabilidad, la desigualdad y la pobreza es, por lo tanto, un desafío fundamental para nuestra región. En particular, se ha establecido que el fortalecimiento de los sistemas de protección social es un requisito ineludible en esta misión.”*(2011, p. 5)

su acceso a servicios educativos; en el mismo periodo lo hizo México incorporando la contraprestación vinculada a la protección de la salud.

De otra parte, existe consenso en la hipótesis de la naturaleza estructural y en la gestación histórica de los problemas de empleo en la Argentina. En la década de los 90 la respuesta a esta hipótesis se vinculaba con los estilos de crecimiento y el marco legal en cuestiones laborales, con tres fundamentos:

- a) los altos costos laborales y la fuerte rigidez institucional del mercado de trabajo; b) el crecimiento de la población económicamente activa resultante de factores económicos y sociales; y c) la particular fragilidad de los empleos informales o semi-formales creados antes de la reforma. (Salvia, 2003, p. 3)

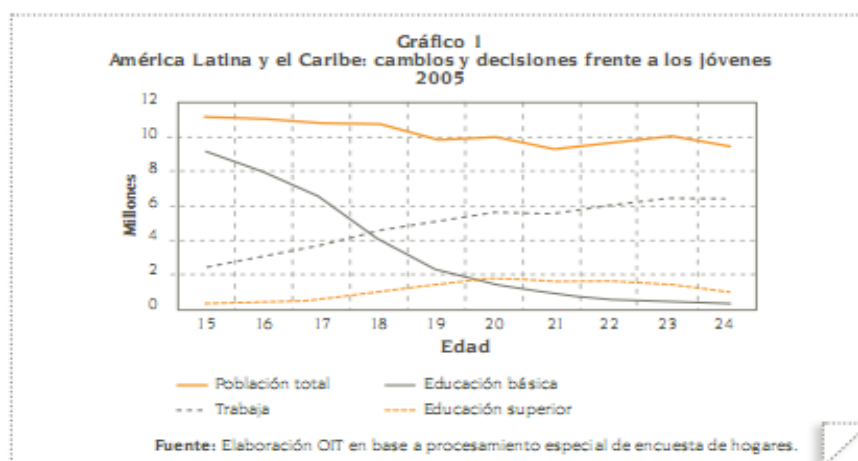
Siguiendo esta explicación, la desocupación se visibiliza como un problema de “arrastre” en donde la solución se presentaba bajo las condiciones de desregulación, disminución de cargas impositivas, descentralización, flexibilización y privatización de los fondos de Seguridad Social; conjuntamente con la aparición de programas focalizados para pobres que permitieran acceder a capacitación para el mundo del trabajo o empleo temporario. La crisis del 2001-2002, y la consecuente contracción de la economía tuvieron un impacto aún mayor en las ya deterioradas economías familiares, sumando al desempleo y sub- empleo, la disminución de los ingresos y la pérdida de trabajos, en este sentido Salvia (2003, p.5) expresa:

La clave interpretativa del fenómeno de desempleo, precariedad y flexibilización laboral no son sólo los efectos de marginalidad o exclusión, sino las formas en que el fenómeno expresa y reproduce las relaciones de fuerza que intervienen en la puja de la distribución del ingreso y de poder entre los actores sociales.

En este escenario la desafiliación del mercado laboral implica la imposibilidad de construir lazos comunes y societales, ya que no solo se produce la pérdida del ingreso sino también la accesibilidad a derechos sociales históricos otorgados a partir del ingreso al mercado de trabajo; tal como lo afirma Salvia (2003, p.6):

Los sectores vulnerados por el desempleo y el subempleo no sólo pierden medios de subsistencia y con ello posiciones de status o de identidad social, sino también determinados amarres institucionales que crean lazos intergeneracionales de confianza, solidaridad y responsabilidad colectiva, que ordenan y dan sentido a la vida familiar, social y comunitaria con base en la aceptación de un ideal común; o que, al menos, se reconocen como puntos legítimos de referencia intersubjetivos. (Salvia, 2003, p. 6)

Como sostiene el informe de la Organización Internacional del Trabajo- OIT Juventud y trabajo decente (2007, p. 20) los jóvenes actuales han nacido en la década del 80 y constituyen el mayor número de personas con capacidad laboral para Latinoamérica. Son las generaciones que más accesibilidad a la educación han tenido, pero también la que más transformaciones en relación al mundo del trabajo y la producción han presenciado, expansión de la globalización, incremento y uso cada vez más frecuente de las nuevas tecnologías de la comunicación, múltiples reformas laborales y migraciones masivas; en definitiva, se constituyen en generaciones que han transitado tiempos de crisis sucesivos y cambios estructurales en el modo de abordar la vida cotidiana.



4

El Gráfico 1 refleja la distribución en América Latina y el Caribe – ALC, de jóvenes entre el acceso a la educación y al mundo del trabajo, reflejándose cada vez más altos niveles de jóvenes de 15 años que abandonan sus estudios para comenzar a transitar trayectorias laborales precarias (OIT, 2007, p. 25).

El desempleo no es en ALC un problema exclusivamente de los jóvenes, pero si es necesario destacar que la relación con el desempleo adulto se ha mantenido desde 2002 en proporción de tres a uno. Esto conduce al acceso al mundo del trabajo a partir de instancias precarizadas, que los jóvenes aceptan a fin de acumular conocimiento y experiencia que les permita competir por un mejor puesto. El problema se presenta frente a la ruptura de este círculo y a la desilusión que genera.

Los jóvenes constituyen un segmento de la población que se comenzó a definir como sujeto de investigación a partir de ciertas condiciones históricas, sociales, políticas y económicas que el mundo atravesó en la segunda mitad del siglo XX. ¿Por qué esta referencia? porque desde su aparición como fenómeno social, la presencia del Estado ha sido casi nula en la

⁴ Trabajo decente y Juventud- América Latina- Lima, Perú 2007.OIT

generación de condiciones de posibilidad para su objetivación- subjetivación como sujeto-actor.

La juventud es una categoría construida culturalmente y en ese sentido el análisis de las conductas juveniles estará mediado por el contexto socio histórico y por las relaciones de dominación presentes en cada sociedad. Margulis (2000) sostiene que los cambios ocurridos en el escenario mundial, de orden social, político, económico, cultural y tecnológico, entre tantos otros, han posibilitado la visibilización de las juventudes y su centralidad como problemática de estudio. Según el Informe de Desarrollo Humano para el Mercado Común del Sur- MERCOSUR 2009-2010, el reconocimiento de la juventud como una etapa en la que se procesa la transición hacia la vida adulta –mediante la continuación de procesos originados en la infancia y adolescencia y el inicio de otros– es relativamente reciente en las ciencias sociales (Chaves-Faur, 2007). En esta etapa de la vida se realizan algunas transiciones decisivas para el bienestar socioeconómico presente y futuro de las personas como: la salida del sistema educativo, la emancipación del hogar de origen, la inserción en el mercado laboral y el comienzo de la trayectoria reproductiva.

La exclusión de los jóvenes, como dicen Chaves- Faur (2007, p. 44), es leída en su relación con el Estado. En una mirada comparativa hacia un modelo inclusivo previo se interpretan los modos actuales como excluyentes, y especialmente como consecuencia de las reformas sociales (en trabajo, educación, salud, previsión social, seguridad, etc.) cristalizadas en los noventa. Como se sostiene en el Informe sobre Desarrollo Humano para el Mercosur 2009-2010 (2009, p. 48) *La juventud tiene, en promedio, más acceso a la salud y educación que los adultos, pero también más dificultades para ingresar al mercado laboral.*

II. Las políticas sociales en el marco de las políticas públicas

Para hablar de políticas sociales se hace necesario primero definir las políticas públicas. Las políticas públicas implementadas por el Estado, son cristalizaciones de demandas y necesidades sociales, que logran insertarse en la agenda gubernamental, para su resolución. Oszlak y O'Donnell (1976, p. 21) definen a las políticas públicas “*como un conjunto de acciones- omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil*”. En este proceso ha existido, tradicionalmente, un doble enfoque: la formulación de las políticas y la implementación de las políticas. Con relación a esto Oszlak (1980, p. 4) sostiene que en la formulación, las políticas públicas son la expresión más evidente del interés general de la sociedad y consecuentemente su legitimidad deviene de un proceso legislativo democrático o de la aplicación de criterios y conocimientos; mientras que la implementación, está asociada a la ejecución, aplicación y burocratización de los procesos.

Esta dinámica de la implementación implica la definición de objetivos y de una estrategia de análisis que posibilite mirar el movimiento, los antagonismos y los acuerdos que se ponen en juego.

Siguiendo a Regonini (1989, citada por Tonon, 2009, p. 4) se identifican cinco categorías analíticas para dar cuenta de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas: las características de los actores más influyentes y recurrentes, el estilo de los procesos decisionales, la dinámica de las fases del ciclo de vida de una política, la estructura de los problemas y las reglas de juego.

Por su parte Fleury (1997, citada por Tonon, 2009, p.4) propone una esquema de análisis de las políticas públicas que tendría que considerar las condiciones de su emergencia, la dinámica de su desarrollo y las contradicciones y tendencias de su desdoblamiento político-institucional.

Las políticas sociales se constituyen como una forma de políticas públicas orientadas, en primer lugar a la superación de la denominada cuestión social, y en segundo lugar orientadas a la igualación social. Esta política social está orientada por un modelo de Estado y supuestos políticos, razón por la cual en cada ejemplo hay una definición de necesidades básicas insatisfechas y también un porcentaje de cobertura de las mismas, tal y como sostienen Valdez Paz y Espina (2011, p. 17)

Todas las políticas sociales han tenido como principal objetivo paliar, revertir o prevenir la pobreza absoluta o relativa de la población aunque la superación de las condiciones y situaciones de pobreza exijan, además de las políticas sociales, cambios estructurales y un cierto grado de desarrollo socioeconómico. La lucha contra la pobreza es una prioridad de la política social, así como su superación es la prueba límite de su eficacia.

¿Qué decimos con capacidades estatales? Repetto (En Alonso, 2007, p. 43) las define como el conjunto de decisiones y acciones concretas en función de un valor social (objetivo) que se define y redefine constantemente en la interacción de sujetos y grupos de interés, dotados de ideologías y recursos de poder. En esta misma línea se hace imperioso abordar el entramado institucional (de naturaleza formal o informal) que genera oportunidades y reglas de juego para desplegar en el proceso de diseño y ejecución durante el ciclo de la política pública.

Hacer referencia a las capacidades estatales, siguiendo a Alonso (2007, p. 19) implica considerar dos dimensiones: lo que hace a la capacidad técnico-administrativa por un lado, y lo referente a la dimensión relacional, es decir a la vinculación del Estado con el entorno socioeconómico. Como consecuencia de lo anterior, para poder abordar el análisis de una política pública una condición necesaria es la identificación clara de los objetivos y del universo institucional que se dispone para su implementación.

Para Danani (2004, p. 11) las políticas sociales son aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan (en el sentido de que produce y moldean) directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, y que lo hacen operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso. De esta manera se le asigna a la política social la función histórica de regular indirectamente en la relación fuerza de trabajo- salario.

Preguntarse por el mundo de las políticas sociales vinculadas al empleo implica pensar primero en relación a las políticas públicas en general y al mundo del trabajo en particular.

Según Weller (2009, p. 2) “las instituciones laborales son mecanismos con diferentes grados de formalidad que establecen reglas de comportamiento para los actores en el mercado laboral” por ejemplo la legislación laboral, los mecanismos de seguridad social, entre otros. Según este mismo autor el fin último de la institucionalidad laboral es generar empleo de buena calidad (Weller, 2009) Para ello el Estado debe abordar tres aspectos: regular el mercado de trabajo, proteger a las personas desempleadas y generar políticas activas en el mercado de trabajo. Si bien muchos países de América Latina y el Caribe han comenzado a transitar cambios en este sentido, aún quedan consensos por alcanzar que permitan definir una nueva institucionalidad laboral. En términos de Fleury (1967, p. 68 en Tonon 2010, p. 5) las políticas sociales como parte de las políticas públicas son el resultado de una correlación de fuerzas, que definen un aparato político administrativo que opera prestando servicios e incorporando tecnología y procesos.

Siguiendo a Samaniego (2003) citado en Lanari (2004; p. 9), es necesario distinguir entre: a) las políticas de empleo que abordan las dimensiones económicas, sociales e institucionales que afectan al empleo; intentando actuar sobre la demanda de trabajo a partir de la intervención en instancias macroeconómicas de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos, de desarrollo tecnológico. En este grupo se encuentran las políticas

educativas, de salud y protección social; b) las políticas laborales que concentran el conjunto de decisiones políticas que intervienen en el entorno del trabajo, en la relación entre el trabajador y el empleador; teniendo como escenario las condiciones en que se desarrolla el trabajo, y c) las políticas de Mercado de Trabajo que conforman el conjunto específico de políticas que intervienen sobre las condiciones de pobreza asociadas al desempleo (políticas pasivas); o reducen las tensiones en el mercado de trabajo mediante instrumentos activos (políticas activas).

Las políticas activas de empleo se definen como las que operan directamente sobre el mercado de trabajo y su principal objetivo es reducir el desempleo y generar puestos de trabajo productivo a la mayor cantidad posible de trabajadores. “En tanto las políticas pasivas actúan indirectamente sobre el mercado de trabajo a través del aumento en la demanda y en la práctica proporcionan un ingreso a quienes pierden su empleo” (Marinakis, 2002, p.17)

Entre las políticas activas se encuentran los Programas de Empleo Directo - PED, programas de capacitación, programas de incentivos para nuevas contrataciones y las oficinas de empleo; todos con un fuerte efecto anticíclico. Las características de éstas son:

- 1- Programas de empleo directo: consiste en la contratación directa de trabajadores por parte del sector público. Se genera empleo de baja productividad.
- 2- Incentivos a la contratación: son subsidios temporales para el sector privado a fin de que genere nuevos puestos de trabajo, colaborando con los costos salariales de los mismos.
- 3- Capacitación y empleo: se aborda la capacitación de trabajadores desocupados a fin de colaborar con su reinserción en el mercado de trabajo; ganando mayor habilidad

y competencias para desarrollar en un trabajo a futuro. La capacitación permite focalizar la política sobre el grupo objetivo que se quiere atender.

- 4- Oficinas de empleo: es propio de los países más desarrollados. Desarrollan tres funciones básicas: a- servicio de intermediación laboral, asistiendo al desocupado en la búsqueda laboral; b- administra el subsidio de desempleo y, c- orientan al desocupado hacia los programas activos que son ofrecidos en el mercado.

III. Breve recorrido por el esquema de políticas sociales argentinas

Argentina ha configurado sus políticas sociales desde fines del siglo XXI, buscando atender a las coyunturas de la época pero también respondiendo a cuestiones ideológicas de los gobiernos de turno. Como señalan Isuani y Tenti (1989) las políticas sociales en Argentina han tenido tres instancias, una primera más vinculada con la beneficencia:

Se trata de una intervención dotada de una racionalidad negativa pues busca evitar, excluir, impedir una serie de acontecimientos que amenazan el orden público. En este marco la ayuda otorgada se define como un deber del que la otorga y administra, nunca como un derecho de quien la recibe. (Isuani & Tenti, 1989, p. 14)

Durante el siglo XX la tensión se inscribe en la dupla universalismo y particularismo, en donde:

El primer modelo está dirigido a la población en su conjunto, preponderando así el concepto de ciudadanía. En el segundo prevalece una noción más particularista de solidaridad, la de pertenencia a un grupo ocupacional que permite además controlar una masa importante de recursos (Isuani y Tenti, 1989, p. 14)

En la década de los años noventa del siglo pasado, Argentina estructuró de un modo contradictorio las relaciones entre el mercado y el Estado, Lo Vuolo (1998) clarifica esto

permitiendo comprender las nuevas formas que asume el Estado de Bienestar: las fallas del mercado se transfieren al Estado, se estructura un sistema de clases alrededor de las instituciones del estado benefactor que se des-mercantilizan y posibilitan la concentración del gasto público con fines particularistas, la generación de crisis fiscal como consecuencia del incremento del gasto y el impacto en la productividad.

Durante el período de la década del 90 es cuando se implementa en Argentina el “Consenso de Washington”, paquete de medidas de corte neoliberal, cuyo principal objetivo era el achicamiento del rol del Estado, así como el posicionamiento del mercado en un lugar central. Entre estas medidas, brevemente se pueden citar la desregulación del mercado, la apertura de la economía, las privatizaciones y la flexibilización laboral. Estas medidas tuvieron como consecuencia directa la disminución y precarización de los puestos de trabajo, llevando los niveles de desempleo hacia porcentajes nunca alcanzados. Esto afectó rápidamente la calidad de vida de la población, aumentando la pobreza, la exclusión y haciendo cada vez más desigual la distribución de la riqueza. No es casual que en este momento América Latina se haya convertido en la región más desigual del mundo.

La cuestión social propiamente dicha, tratada ampliamente por Castells (1997) y Rosavallon (1995), implica mirar las situaciones de desigualdad y exclusión como consecuencias directas de la inadecuada distribución de la riqueza dentro de una sociedad determinada. En esta mirada la zona sobre la que se busca avanzar mediante una política social es la de vulnerabilidad social, que cada vez es más creciente cuantitativa y cualitativamente, ya que el rompimiento de los lazos sociales que tradicionalmente se generaban mediante los medios de producción, se han roto o debilitado debido la precarización e inestabilidad que han sufrido las fuentes de trabajo y los trabajadores mismos luego del ingreso definitivo de Argentina en la economía neoliberal, durante la década de los 90. En estos términos la corrección de la situación no tiene que ser algo individual sino una medida colectiva, que no implique la aplicación de políticas diferentes

para excluidos (clasificándolos y catalogándolos), sino la utilización de mecanismos de integración social, que principalmente no sean mediadas por el empleo, ya que la descalificación propia de los desafiliados y la incapacidad del Estado mínimo de enfrentar esta situación producen el incremento en los prejuicios y la estigmatización social. El trabajo no debe ser visto como el único derecho social, sino que es uno más y diferenciable, y sirve de ingreso para otros derechos que tenemos como ciudadanos y como personas.

Dice Guimenez (2004) que durante la década del 90, el objetivo de la política social se concentró en la “administración de la pobreza”, considerándola no solo un problema de distribución de recursos sino también como una desigualdad en el ingreso. Por lo tanto la pobreza es concebida también como incapacidad que necesita atención (Lo Vuolo, 1999). Siguiendo esta línea de argumentación, Vilas (1997 en Guimenez 2004) sostiene que:

La política social pasa a ser concebida como un conjunto de medidas tendientes a compensar los efectos iniciales negativos de la implementación del ajuste macroeconómico, por lo que asume un carácter de “transitoriedad”; una vez superada la etapa inicial de implementación del modelo, éste generaría los “equilibrios básicos” necesarios para articular demanda y oferta de trabajo, quedando sólo una pequeña proporción de la población necesitada de asistencia. A partir de entonces, la política social es construida como una dimensión del gasto y no de la inversión del Estado. (Guimenez, 2004)

De este modo el esquema de la política social queda instituido como una serie de mecanismos de asistencia a la pobreza desvinculados de las políticas de promoción del empleo. Situación que es avalada y controlada por medio de los organismos internacionales; imprimiendo una triple lógica de focalización, descentralización y privatización (Andrenacci et al, 2000 en Guimenez, 2004). En efecto,

La focalización implica una creciente selectividad de la población a asistir y se encuentra justificada por criterios asociados a la eficacia y eficiencia. La descentralización transfiere responsabilidades asociadas a la gestión y ejecución de la política social a los distintos niveles gubernamentales (provinciales y municipales) y se la asocia a favorecer la participación de la sociedad civil agrupada y de los destinatarios de las políticas. En tanto la privatización, introduce a secciones completas de la política social en la lógica competitiva del mercado (Andrenacci, et al, 2000 en Guimenez, 2004).

En este marco se encuentran los variados planes sociales que desde finales de la década del 90 han venido implementando en Argentina las diferentes administraciones nacionales o provinciales.

Para pensar en la aplicación de programas focalizados que atendieran las urgencias y necesidades del entorno, desde fines de los 90, a pedido de los organismos multinacionales de crédito, se hizo pertinente problematizar acerca de las capacidades estatales necesarias para lograr efectividad en la ejecución de dichos programas.

En la República Argentina, posteriormente a la salida del modelo de la convertibilidad, aparece un modelo de política social asistencial que presenta ciertas características de política estructural. Al respecto dicen Rodríguez Henríquez y Reyes (2006, p. 7):

El empleo es concebido como el eje de la inclusión social (...) al trabajo se lo considera sinónimo de empleo, se hace referencia al trabajo remunerado como la vía legítima de las personas para adquirir los medios que necesitan para satisfacer sus necesidades y deseos. Pero además, el empleo es el espacio donde se materializa la utilidad social del trabajo...Desde esta perspectiva, la acción del Estado debe entonces enfocarse a recrear la ética del empleo y promover la inserción de la población en el

empleo mercantil. El foco de la acción asistencial se traslada desde la pobreza a la empleabilidad. Se entiende a esta última como el conjunto de características individuales que dotan a las personas de mayores posibilidades de inserción en el mercado de empleo.

Por último y fundamental, las políticas sociales que parten de un enfoque complejo de la cuestión social tienen como eje la universalidad de las mismas, acompañados de una política tributaria diferenciable y progresiva que permita llevar a cabo la verdadera y justa redistribución del ingreso.

América Latina y el Caribe han comenzado el nuevo milenio con una serie de cambios que conllevan la necesidad de pensar el modelo de institucionalidad laboral, conjugando la búsqueda de empleo de calidad con protección contra el desempleo y políticas que posibiliten que los sujetos se reinserten o se mantengan dentro del mercado laboral.

Entre los cambios en el escenario socio-político- económico es posible enumerar:

- Crecimiento de la tasa de empleo.
- Baja en la tasa de desempleo, considerando los porcentajes de principio de los 90.
- Concentración en trabajo asalariado.
- Expansión del empleo formal, lo cual también modificó la estructura de protección y seguridad social.
- Aumento de los contratos inestables.
- La demanda laboral se concentro en la generación de empleo, mientras que el salario formal se incrementó levemente.
- Los niveles de pobreza disminuyeron como consecuencia de las renovadas políticas sociales, provocando un aumento de los índices de empleo.

Todos estos cambios posibilitan pensar un nuevo modelo de articulación entre el Estado y el sector privado, elemento preponderante de la década de los noventa, a partir de políticas activas que intervengan directamente sobre la institucionalidad laboral, buscando el empleo de calidad.

IV. Ejemplos de políticas sociales destinadas a jóvenes en Latinoamérica y Argentina

Considerando que el trabajo no es solo una fuente de ingreso sino que es también condición de posibilidad para la participación social y política, además de ser estructurante de relaciones sociales y de identidades colectivas. En el mercado laboral si bien son los jóvenes quienes presentan mayor posibilidad de ingreso (OIT, 2007), la posibilidad concreta de acceder a un trabajo real es aún compleja para América Latina. Razón por la cual es el Estado el que debe mediar para una óptima inserción laboral, según Jacinto (2008, en Tonon y otros 2012, p. 16) “los/as jóvenes, más que los adultos, tienen trabajos informales, con menor remuneración y menor posibilidad de acceso a cobertura médica”.

Tratando de reconstruir la línea histórica de las políticas sociales de empleo para jóvenes, Jacinto (2009, p. 127) sostiene que en los 90 el foco se puso en la formación profesional, en la capacitación del joven para el ingreso al mundo del trabajo, mientras que en el 2000 se implementaron una serie de programas sociales que intentaban suplir las fallas producto del no ingreso de los jóvenes al mercado de trabajo, entre otros a través de los programas de transferencias condicionadas lo que hace que en los jóvenes

Sus trayectorias suelen combinar etapas de desempleo, subempleo, inactividad, contratos temporarios y/o autoempleo, muchas veces en el nivel de supervivencia. Usualmente acceden a empleos con alta rotación, temporales o eventuales. De hecho, en el actual contexto de disminución de la desocupación los jóvenes parecen conseguir trabajo a veces con más facilidad que los adultos; pero también los pierden con mayor facilidad (Weller, 2007, en Jacinto 2009, p. 129).

Siguiendo el desarrollo teórico de Antonio José Lopez (2009) en América Latina hay dos grandes formas de pensar las políticas para la juventud: un enfoque tradicionalista en donde se percibe a la juventud como un grupo etario que transita entre la pubertad y la adultez, fundamentalmente a partir del desarrollo fisiológico y de adquirir una madurez que le posibilite abordar responsabilidades laborales y familiares. En este enfoque se concibe a la juventud como periodo de transición, como moratoria social. El otro enfoque parte de una mirada de la juventud como emergente, como un constructo socio-cultural, estas políticas de juventud buscan impulsar la construcción de significados sobre sí mismos en los jóvenes, de tal forma que se definan como individuos autónomos, como actores estratégicos de su propio desarrollo.

Desde esta perspectiva las políticas pueden concebir a la juventud como: a- destinatario de servicios y actor estratégico del desarrollo; b-sujeto de derecho; o c- joven autónomo.

Algunas experiencias de políticas activas implementadas en América Latina y el Caribe en relación a mejorar la empleabilidad de los jóvenes han sido:

- Contratos de aprendizaje en Colombia (Ley 789 de 2002 y sus Decretos Reglamentarios 933 y 2585 de 2003). Edades: Mayores de 14 años, sin edad máxima.

Las empresas privadas (no se incluyen empresas de construcción) que ocupen a un número de trabajadores no menor de 15, están obligados a contratar aprendices: un aprendiz por cada 20 trabajadores y uno adicional por fracción de diez o superior. Las empresas que tengan entre 15 y 20 trabajadores tendrán también un aprendiz. En la etapa lectiva, el aprendiz recibirá un sustento mensual no menor al 50% del salario mínimo y en la etapa práctica el aprendiz recibirá un sustento mensual no menor al 75% del salario mínimo legal vigente. En ambos casos, deberá estar cubierto por el Sistema de Seguridad Social en Salud sobre la base de un salario mínimo legal y deberá ser afiliado al Sistema de Riesgos Profesionales por la Administradora de Riesgos Profesionales. El contrato de aprendizaje tiene una duración de dos años

- Modalidades formativas en Perú (D S N° 002-97-15 y Ley N° 28518 de Mayo del 2005). Edades: depende del tipo de contrato.

Existen cinco modalidades formativas, que implican costos laborales menores. a) convenio de formación laboral juvenil para jóvenes de 16 a 25 años que no hayan terminado estudios escolares, por un plazo máximo de 36 meses, b) contrato de práctica pre profesional para estudiantes de nivel superior donde se les brinda una orientación y capacitación técnica profesional acorde a sus estudios, c) contrato de práctica profesional, para quienes han egresado de la educación universitaria, d) contrato de aprendizaje para el sector industrial, dirigido a jóvenes de 14 a 24 años, y e) pasantías en empresas, para cualquier joven. Tiene tope de duración y un porcentaje máximo de trabajadores en las empresas en estas modalidades. Recientemente se añadieron medidas de control *ex ante* (ej. presentar plan de capacitación en algunos casos).

- Programa de aprendices en Chile. (Ley N° 19.518 del 14 de octubre de 1997)
Edades: menores de 21 años.

Las empresas que contratan aprendices pueden recibir los beneficios del Programa de Aprendices: una bonificación mensual del 50% de un ingreso mínimo mensual por cada aprendiz contratado, hasta los primeros 12 meses de vigencia del contrato. Además, reciben una bonificación por cada aprendiz para capacitación ya sea vía los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) o efectuada por la misma empresa. Tienen una duración máxima de 2 años y el porcentaje de aprendices no podrá exceder del 10% del total de trabajadores ocupados a jornada completa.

- Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo (PNPE- Brasil) a cargo del Ministerio de Trabajo y Empleo.

Se orienta a jóvenes de 16 a 24 años en desempleo involuntario, sin empleo formal anterior y de familias con ingreso familiar mensual per cápita inferior a medio salario mínimo. En el primer componente las empresas que contraten jóvenes tienen acceso a una subvención económica proporcional al número de jóvenes que contraten, por medio del pago de R\$ 1.500 por año (aprox. 800 dólares anuales al cambio de agosto 2007) por joven contratado. Todo joven participante debe necesariamente dar continuidad a sus estudios y las empresas deben estar al día en el pago de impuestos federales. El programa tiene otros dos componentes: proporciona capacitación técnica y ciudadana a los jóvenes, y estimula el cumplimiento de la Ley del Aprendizaje.

- Ley de Primer Empleo (México). A partir del décimo mes de contratación del joven, el Estado le devuelve a la empresa los aportes a la seguridad social.

El monto del subsidio dependerá del salario base de cotización (SBC) de los nuevos trabajadores. El décimo mes se devuelve al primer mes, el décimo primero al segundo, etc). Si el joven deja de trabajar, se suspende la devolución. Es administrado por el Instituto Mexicano de la Seguridad Social (IMSS). Los trabajadores y sus familias recibirán los beneficios de la seguridad social como acceso a los servicios de salud, derecho a una pensión, subsidios en caso de maternidad, enfermedad, riesgos de trabajo, fallecimiento o matrimonio; y acceso a las guarderías, centros vacacionales, deportivos y de seguridad social del IMSS.

- Ley de Primer Empleo (Paraguay). Las medidas de fomento de empleo del primer empleo se dirigen a jóvenes entre 15 y 28 años que buscan su primera ocupación.

Exceptúan a los empleadores que los contratan de abonar algunos de los beneficios sociales, como contribución a pensiones de jubilación, seguridad social, asignaciones familiares vacaciones y preaviso. Esto implica una reducción de costos laborales pues exoneran el aporte por jubilación, el aporte a la seguridad social, la asignación familiar, la indemnización por preaviso y las vacaciones.

En el caso de las políticas sociales de empleo en Argentina en relación a los jóvenes se observan aquellas que tienen como principal destinatario a los jóvenes y las que los incluyen entre un número amplio de beneficiarios. A nivel nacional, la única política social destinada a jóvenes es el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, que está dirigido a jóvenes de 18 a 24 años que no hayan terminado sus estudios. El objetivo es mejorar su empleabilidad y sus oportunidades de inserción laboral por medio de la orientación y formación profesional, a través de: identificación de intereses y necesidades, desarrollo de capacidades profesionales y emprendedoras, activación de estudios primarios y

secundarios, fortalecimiento de competencias básicas, formación profesional en oficios y ocupaciones requeridas considerando intereses vocacionales, alfabetización informática.

Entre las políticas sociales que incluyen a los jóvenes entre otros beneficiarios, se encuentran diferentes programas. Algunos implican una transferencia monetaria directa como es el caso del Programa jefes de Hogar y otros están orientados a la generación de cooperativas como el Programa ingreso social con trabajo. Los demás programas vinculados al empleo que tienen a los jóvenes como otro más de sus destinatarios, son fundamentalmente programas de capacitación y desarrollo de la empleabilidad, ya sea en el sector público o privado, entre estos encontramos: el Programa de Empleo Comunitario (PEC), el Programa de Entrenamiento para el Trabajo en el Sector Privado, el Programa de Formación para el Trabajo, el Programa de Inserción laboral en el Sector Privado (PIL Privado) y el Programa de Inserción laboral en el Sector Público (PIL Público).

Conclusiones

Las políticas sociales de empleo se han constituido en Argentina, post 2001, como la estrategia masiva de incorporación al mercado de trabajo, tanto para jóvenes como para personas adultas excluidas tradicionalmente del sistema. Esto no es azaroso sino producto de la combinación de un modelo de política social en la década de los 90 con situaciones de exclusión e inestabilidad laboral históricas.

En el recorrido histórico que brevemente se ha señalado hay una fuerte tendencia, en los años noventa, a abandonar el modelo del Estado de Bienestar para transitar a un modelo liberal meritocrático. Ahora bien, la crisis de la Argentina en el 2001 pone en evidencia que hace falta problematizar las funciones que ha asumido el Estado y también revisar el modelo de política social asumido. La exclusión se visibiliza a partir de conjugar la pobreza con recesión e inflación, quedando en este contexto los jóvenes más expuestos a las incertidumbres del mercado de trabajo.

El proceso de ingreso en el mundo adulto está vinculado con la posibilidad de emancipación que los jóvenes tienen. En la actualidad el mercado de trabajo se caracteriza por una alta competitividad que presenta mayor oferta de servicios que demanda de puestos de trabajo a cubrir. Consecuentemente se produce una precarización de las condiciones laborales y de los puestos de trabajo en que los jóvenes se desempeñan. A este escenario complejo se le agrega la necesidad de contar con referentes o contactos que faciliten el acceso a puestos de trabajo, con lo cual muchos jóvenes quedan desplazados por falta de este capital social. Esto convierte a la escena laboral en una realidad compleja y cargada de contradicciones que tensionan a los jóvenes en relación a la búsqueda y consecución de herramientas que les permitan ingresar a la “vida adulta”.

Bibliografía

Alonso, G. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo Libros. Bs. As.

Castells, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Paidós, Bs. As.

Chaves, M. y Faur, E. (2007). Informe “Investigaciones sobre juventudes en Argentina: estado del arte en ciencias sociales” La Plata

Cuaderno de Trabajo de la CEPAL: Programa de Transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe Publicación de las Naciones Unidas Naciones Unidas, junio de 2011. Todos los derechos reservados Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Danani, C. El Alfiler en la silla. <http://www.scribd.com/doc/6453753/El-Alfiler-en-La-Silla-Danani>. Recuperado el día:10/08/2012

Guimenez, S. (2004). Políticas sociales y los dilemas de la participación en *Laboratorio/n line*. Revista de Estudios Sobre Cambio Social año IV . Número 16 . verano 2004 - ISSN : 1515-6370 - Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires- Argentina.

Hintze, S (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Espacio Editorial.

Isuani, E. Tenti, E. comp. (1989). *Estado democrático y política social*. Eudeba. Bs. As.

Jacinto, C. (2008). Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral. *Revista de Trabajo*, 4 (6), 123-142. Bs.As.

Lanari, E (2004). Las políticas de empleo en los países del mercosur 1990-2003. Estudio analítico sobre programas de empleo ejecutados en argentina. <http://nulan.mdp.edu.ar/1033/#.UCu5TKGTtNp> recuperado 15/08/2012.

Lopez, A. J. (2009). Juventud rural, calidad de vida y políticas de juventud en la Zona Andina colombiana en HOLOGRAMATICA – facultad de Ciencias Sociales –, Buenos Aires: Universidad de Lomas de Zamora.

UNLZ – Año VI, Número 11, V1 (2009), pp. 61-84 www.hologramatica.com.ar o www.unlz.edu.ar/sociales/hologramatica ISSN 1668-5024

Lo Vuolo, R, y Barbeito, A. (2º edic 1998). *La nueva oscuridad de la política social*. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.

Lo Vuolo, R. (2003). *Estrategia económica para la Argentina*. Propuestas. Buenos Aires: Siglo XXI – Ciepp – Fundación Osde.

Margulis, M. (editor) (2000). *La juventud es más que una palabra*. Buenos Aires. Editorial Biblos.

Marinakís, A (2002). Políticas activas en el mercado de trabajo. Cáp. En *Políticas de empleo. Salarios y género en Chile*. Abramo, L; Infante, R; Marinakis, A; Valenzuela, M. E., Velasco, J. (comp.). OIT. Santiago. Chile.
<http://www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/ser/ser001.pdf> recuperado 15/08/2012.

ONU. (2009). Informe sobre Desarrollo Humano para Mercosur 2009-2010. Innovar para Incluir: Jóvenes y desarrollo humano. ONU. En http://economiccluster-lac.org/index.php?option=com_content&view=article&id=169&Itemid=57&lang=es recuperado 19/08/2012.

Oszlak, O (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. En *Estudios CEDES, vol. 3, N° 2*. 1980: Buenos Aires
Recuperado: 19/04/13

Oslak, O. & O'Donnell, G. (1976). Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación, Doc. CEDES/G. E. CLACSO N° 4

OIT- Trabajo Decente y Juventud - América Latina. Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 2007. Plan de acción, empleo, comercio internacional, formación, pequeña empresa, trabajo decente, democracia, desarrollo social, América Latina, Caribe. 13.01.3

Rodríguez, C. y Reyes, L. (2006) *La política social en la Argentina post- convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo-* Cuadernos de trabajo N° 55 CIEPP.

Rosanvallón, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Manantial, Bs. As.

Salvia, A. (2003). Crisis del empleo y fragmentación social en la Argentina. Diagnostico necesario para su superación. Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS-UBA- Departamento de Investigación Institucional, UCA.

Tonon, G. (2009). La entrevista semi-estructurada como técnica de investigación. En Tonon, G. (comp.) *Reflexiones latinoamericanas sobre investigación cualitativa*. San Justo Prometeo Libros-UNLAM. Pp. 56-75.

----- (2009). La Universidad como escenario de construcción de ciudadanía: percepciones de jóvenes estudiantes de la carrera de Ciencia Política, en Ofelia

Roldán Vargas (comp). *Niñez y Juventud Latinoamericana. Experiencias de relacionamiento y acción colectiva* Colombia. CINDE. pp. 51-72.
http://www.uam.mx/cdi/pdf/redes/ninez_juventud_lat.pdf#page=50

----- (2010). La utilización de indicadores de calidad de vida para la decisión de políticas públicas. *Número 26 Revista Polis*. Universidad Bolivariana. Santiago de Chile, agosto. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/305/30515373017.pdf>

----- (2011). La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en ciencia política y ciencias sociales: diseño y desarrollo de una tesis doctoral. *Revista Kairos Año 15 Número 27*. Publicación de la Universidad Nacional de San Luis. Pp 1-12
<http://www.revistakairos.org/k27-archivos/Tonon.pdf>.

Tonon, G. y Aragón, S. (2012) (comp.) *Jóvenes ciudadanos: experiencias de participación en América Latina*. Lomas de Zamora. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Valdez Paz, J. & Espina, M. (2011). *América Latina y el Caribe: la política social en el nuevo contexto- Enfoques y experiencias*. Volumen 2. UNESCO- FLACSO.

Weller, J. (2009). *Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina*. CEPAL