



Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Escuela de Trabajo Social

“Aproximaciones a la problemática laboral juvenil desde las políticas educativas,  
laborales y programas sociales con objetivo en la inserción laboral de jóvenes”

Tesina de Grado

Licenciatura en Trabajo Social

Autora: Natalia Lencina

Legajo: L-1060/1

Directora: María Eugenia Garma

Rosario 2018

## INDICE

AGRADECIMIENTOS.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPITULO 1.....	10
APORTES TEORICOS SOBRE JUVENTUD .....	10
¿Desde cuándo hablamos de juventud? .....	10
¿Quiénes son los/as jóvenes? .....	11
CAPITULO 2.....	15
TRANSFORMACIONES EN EL MODELO DE ACUMULACIÓN .....	15
Del Estado de bienestar al modelo neoliberal en Argentina.....	15
CAPITULO 3.....	20
ENTRE EL DESEMPLEO Y LA PRECARIEDAD.....	20
La política laboral en los noventa.....	20
La política laboral post-reformas económicas.....	22
CAPITULO 4.....	26
EDUCACIÓN EN ARGENTINA.....	26
Reforma educativa en los noventa .....	26
La educación en el contexto post-reformas.....	30
CAPITULO 5.....	35
APROXIMACIONES A UNA PROBLEMÁTICA: JOVENES ENTRE EL EMPLEO Y LA EDUCACIÓN.....	35
Transformaciones en el modelo de integración y su relación con la inserción laboral de los jóvenes .....	35
Educación e inserción laboral de los jóvenes .....	40
CAPITULO 6.....	44
POLITICAS SOCIALES Y JUVENTUD.....	44
Los jóvenes en agenda pública.....	45
Políticas de capacitación laboral para jóvenes en los noventa: acerca de sus enfoques y orientaciones de política social. ....	47
Proyecto Joven como modelo paradigmático .....	51
Políticas socio-laborales en la post-convertibilidad.....	56
Políticas socio-laborales y juventudes en la post-convertibilidad: acerca de sus enfoques y orientaciones de política social. ....	59
Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo como modelo paradigmático .....	62

REFLEXIONES FINALES ..... 69

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... 73

## AGRADECIMIENTOS

A mi abuela

A mi directora de tesina, Eugenia Garma

A todos aquellos profesores/as de la carrera de Lic. en Trabajo Social que me acompañaron en este proceso

A los/as jóvenes que motivaron estas escrituras

## INTRODUCCIÓN

Durante la formación profesional elegí cursar la materia electiva “Juventudes y políticas de juventud”, el cual fue un primer acercamiento a la bibliografía referida a la temática de los/las jóvenes. A su vez durante tres meses, en el año 2015 participé como tallerista, en uno de los cursos dictados para los jóvenes incluidos en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, el CIT (Curso de Introducción al Trabajo) con orientación en comercio. Estas dos experiencias hicieron surgir en mí, el interés por explorar aquellos estudios referidos a la relación de los/las jóvenes con el mundo del trabajo.

A partir de sucesivas aproximaciones bibliográficas a la relación de los/las jóvenes con el mundo del trabajo me propuse como objetivo de este trabajo, indagar sobre las políticas de inserción laboral para jóvenes implementadas en Argentina. El conjunto de interrogantes que orientaron esa indagación son: ¿cuáles son las principales transformaciones ocurridas en el mercado laboral y en el ámbito educativo a partir de fines del siglo XXI, desde la situación de los/las jóvenes?, ¿cuando se conformó como categoría de estudio la juventud o las juventudes?, ¿cuáles son las principales intervenciones estatales a nivel nacional de las últimas décadas orientadas a la inserción socio-laboral?

En la actualidad nos encontramos con un importantísimo desarrollo de estudios que tienen a los jóvenes como categoría etaria central a partir de la cual se miran un conjunto de problemáticas sociales, económicas, culturales y políticas que permiten comprender la contemporaneidad. Particularmente los estudios de la relación de los jóvenes con el mundo del trabajo vienen ganando espacio en las producciones de las ciencias sociales.

Es ampliamente mencionado en la literatura referida a la inserción laboral de los jóvenes en las últimas décadas, el trasfondo que adquiere la crisis del Estado social y de su principal eje de integración, el trabajo (Roberti, 2012). El derrumbe del Estado de Bienestar, seguido de la imposición del Modelo Neoliberal, implicó fuertes

transformaciones sociales y económicas que hizo tambalear el modelo de sociedad salarial que se venía desarrollando en los países capitalistas desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de 1970. En Argentina este modelo se basó en la industrialización sustitutiva de importaciones e involucró transformaciones profundas en el modelo de desarrollo económico, político y social. Particularmente el mercado de trabajo fue reestructurado e implicó nuevos procesos de trabajo, la introducción de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y cambios en la gestión de la fuerza de trabajo. Además se introdujeron medidas legislativas para acompañar estos cambios que tornaron más inestable los empleos e introdujeron modalidades de flexibilidad y de precarización de la fuerza de trabajo. En fin se produjo una degradación de la relación salarial como vector de integración social y fue acompañado por intervenciones estatales que intentaron compensar dicha degradación, (Soldano y Andrenacci, 2005) a través de la multiplicación de programas asistenciales focalizados de “combate a la pobreza”, en la segunda mitad de la década de 1980 y la década de 1990 (Andrenacci y Repetto, 2005).

Por otra parte, las innovaciones tecnológicas elevaron el nivel de calificación exigido para acceder a los puestos laborales. Consecuentemente el ámbito educativo también asistió a un proceso de reestructuración basado en la aplicación de medidas y principios neoliberales en las políticas educativas que agudizó y diversificó la desigualdad educativa estructural (Finnegan y Pagano, 2009). Entre las medidas que se aplicaron resulta necesario mencionar el incremento de los años de escolarización obligatoria, pero tal como menciona Miranda (2007) esta disposición fue en paralelo al deterioro de la inserción laboral, con lo cual la educación actuó como refugio para los jóvenes ante la falta de alternativas laborales.

Estos cambios repercutieron particularmente en los recorridos laborales de los/las jóvenes. La integración social de este grupo social se vio afectada al modificarse los mecanismos tradicionales de integración social –educación y trabajo– que aseguraban los recorridos juveniles. Aquel pasaje de la escuela al empleo que era habitual en los años gloriosos, se convirtió en un camino problemático (Jacinto, 2008).

Esto se vio agravado en la situación de jóvenes pertenecientes a sectores socio-económicos desfavorables. En un mercado laboral que exigía cada vez de mayores calificaciones, muchos/as jóvenes abandonaron tempranamente la escuela, para ingresar al mercado laboral intentando compensar ingresos familiares; y por otra parte quienes sí lograron completar estudios secundarios, no accedieron a igual calidad de formación que otros sectores sociales, lo que conllevó mayores probabilidades de acceso a los segmentos ocupacionales más marginales y precarios de la fuerza de trabajo, a empleos que no se consideran calificados, dado que en ellos las posibilidades de movilidad y aprendizaje en el trabajo son escasos (Gallart, Jacinto, Suarez, 1996, apud Jacinto, Wolf, Bessega y Longo, 2005: 10)

En este sentido si bien los/las jóvenes particularmente sufrieron las consecuencias del empeoramiento general de los mercados de trabajo, expresado en los fenómenos de desempleo y precarización laboral, para los/las jóvenes de sectores más acomodados de la sociedad esa precariedad resultó en un tránsito hacia la estabilización mientras que para otros sectores se convirtió en una condición permanente de relación con el mercado de trabajo (Nicole- Drancourt, 2000, apud Jacinto, Wolf, Bessega y Longo, 2005: 23 ).

Por otro lado la creciente importancia de los programas asistenciales para paliar la situación de desempleo en la década del noventa, también alcanzó a este grupo social a través de políticas socio-laborales con objetivos de mejorar la inserción de los/las jóvenes en el ámbito laboral, a partir de programas de aumento de la empleabilidad. El diseño de las mismas estuvo enmarcado dentro de las políticas de combate de la pobreza y bajo los ejes de política social del modelo neoliberal, focalización, privatización y descentralización.

La definición del problema en términos de baja empleabilidad estuvo presente en los programas diseñados para este grupo social a partir de la década de los años noventa y persistió luego de la recuperación económica en el año 2003. Si bien a partir de ese año comienza a registrarse un crecimiento de la actividad económica que repercute en una mejora en la creación de puestos laborales y en el nivel de bienestar del conjunto de la población, se encontró lejos de alcanzar los niveles registrados en el periodo de

los años gloriosos (Roberti, 2015) y la situación desfavorable de los jóvenes persistió particularmente a partir de la precarización de las relaciones laborales. Además coexistió la aparición de discursos críticos en relación a los postulados neoliberales e intervenciones estatales tendientes a modificar algunos de estos postulados presentes en los ámbitos de educación, empleo/trabajo y políticas sociales, con continuidades en relación al modelo Neoliberal. En este sentido las políticas sociales orientadas al empleo de jóvenes continuaron concibiendo la problemática en términos de déficit de empleabilidad, aunque a partir de nuevas perspectivas que ampliaron el sentido del concepto.

Siguiendo a Miranda (2006) resulta necesario analizar aquellas transformaciones ocurridas en el ámbito laboral y educativo, dado que han sido los soportes institucionales que guiaron el tránsito de los/las jóvenes hacia la vida adulta. Así como las intervenciones que el Estado Nacional diseñó a raíz de esta nueva condición juvenil.

Para cumplir con el objetivo propuesto se recurrirá a la recopilación y análisis de material bibliográfico correspondiente a producción de conocimiento sobre el tema. Las fuentes son artículos realizados por distintas organizaciones de investigación, libros y documentos.

A su vez resulta necesario mencionar que a lo largo del trabajo se utilizara el término jóvenes en plural pero solo con fines prácticos y sin desconocer la heterogeneidad dentro de este grupo social, fundamentalmente en términos de origen social y género.

Para poder dar cuenta de las transformaciones ocurridas en las transiciones de este grupo social se hace necesario comenzar el primer capítulo, definiendo a quienes se constituyen en objeto de esta investigación, los/las jóvenes. Se parte de un recorrido acerca de las principales conceptualizaciones en torno a la juventud, teniendo en cuenta que estas han ido transformándose a lo largo del tiempo, resultando las mismas en construcciones histórico-sociales.

En el segundo capítulo se describen las transformaciones políticas y económicas que se producen desde finales del siglo XX que provocan “una modificación en la percepción del periodo vital denominado “juventud”. Se trata de la crisis de las



instituciones de la modernidad, principalmente el *trabajo* como eje vertebral de la sociedad salarial, que deviene en un desdibujamiento de las secuencias lineales tal como el pasaje de la escuela al trabajo que adquirirían sentido en el modelo anterior como símbolos de progreso y certidumbre en relación al futuro.

En el tercer y cuarto capítulo se describen las transformaciones sucedidas en el *ámbito laboral y educativo*. Dar cuenta del deterioro en términos generales que se produce en las posibilidades de integración de este grupo social requiere señalar los cambios que se introducen en materia de empleo y educación, sin dejar de tener en cuenta como las mismas obligan a repensar conceptos y perspectivas de juventud atadas a otro contexto que integraba a este grupo fundamentalmente a partir de dichas instituciones.

En el quinto capítulo se exponen aquellas lecturas de expertos acerca de la problemática relación de los jóvenes con el mundo laboral y educativo.

Por último en el sexto capítulo se va a reflexionar en torno a las principales políticas en materia de inserción laboral juvenil que se instrumentaron para contrarrestar los efectos del desempleo y la precarización en los/las jóvenes. Entendiendo que las políticas sociales contienen discursos y formas de interpretar el problema que nos relatan acerca del mismo, se recorren los diagnósticos a partir de la mirada de autores relevantes en el tema, que sirvieron para delinear las acciones estatales. En este sentido, la teoría del capital humano que se encuentra bajo el concepto de empleabilidad, adquiere relevancia en este periodo, como teoría que intenta explicar el problema y se convierte en una de las principales perspectivas que subyacen en las intervenciones estatales en términos de políticas de inserción laboral. Siguiendo el análisis de distintos autores se distinguen continuidades y rupturas en términos del diagnóstico que se construye en distintos contextos históricos.

Finalmente se realizan las reflexiones finales de este trabajo.

## CAPITULO 1

### APORTES TEORICOS SOBRE JUVENTUD

#### ¿Desde cuándo hablamos de juventud?

“La juventud y la vejez no están dadas, sino que se construyen socialmente en la lucha entre jóvenes y viejos.”  
Bourdieu 2002

La juventud se constituye en una construcción social, histórica, cultural y relacional, que a través de las diferentes épocas y procesos históricos y sociales ha ido adquiriendo distintos significados. En palabras de Balardini “Teniendo en cuenta esta circunstancia, lo primero que uno tiene que tomar en consideración es que «la juventud» como tal (no los jóvenes) es un producto histórico resultado de relaciones sociales, relaciones de poder, relaciones de producción que generan este nuevo actor social. «La juventud», es un producto de la sociedad burguesa, de la sociedad capitalista, antes la juventud no existía ¿pero es que acaso antes no había jóvenes? Sí, efectivamente uno podría decir jóvenes siempre hubo mientras que juventud no, la juventud como fenómeno social en los términos occidentales que hoy lo comprendemos es un producto histórico que deviene de las revoluciones burguesas y del nacimiento y desarrollo del capitalismo (Balardini, 2000:12).”

Es decir que según el autor va a ser el desarrollo del capitalismo y de las sociedades burguesas, el que va a ir produciendo a lo largo de los siglos XIX y XX “juventud” generando nuevos roles sociales expectantes para los jóvenes. En este sentido va a señalar que, la familia, la escuela y la niñez van a ser las tres nuevas instituciones burguesas sin las cuales no podría hablarse de juventud tal como la conocemos hoy en día; son las nuevas necesidades de la sociedad las que inician un nuevo sistema escolar, con el fin de dotar a los individuos de una cierta calificación y formación para integrarse en las nuevas estructuras productivas.

Según Miranda (2006) los primeros abordajes del campo de la “sociología de la juventud” señalan que se puede pensar en juventud – en términos de categoría social- a partir del periodo de la segunda posguerra, momento a partir del cual se considera a la juventud en tanto grupo social, y concebido como producto del desarrollo socio-cultural, histórico inherente al devenir de las sociedades occidentales modernas.

En este sentido en el periodo de posguerra, los avances tecnológicos y científicos permitieron aumentar la esperanza de vida de la población, permitiendo que los jóvenes sean retenidos durante un periodo más largo en las instituciones educativas, y de esta manera posponiendo su ingreso en la estructura productiva. Los países vencedores reivindicaron, de esta forma, la existencia de los niños y los jóvenes como sujetos de derecho, y en el caso de los jóvenes, como sujetos de consumo (Reguillo, 2007).

A su vez, el incremento de la escolarización en este periodo, fue producto de la expansión de la división social del trabajo, que generalizó en cierta manera, la imagen del estudiante como representación de ser joven (Miranda, 2006).

### ¿Quiénes son los/as jóvenes?

En el país, los primeros estudios sobre juventud fueron iniciados desde la sociología, y quienes contribuyeron al desarrollo del campo. En coherencia con la tradición disciplinar, las temáticas que han abordado refieren a la educación, el trabajo y los sectores populares (Chaves, 2009).

Uno de los intentos de estudios sociológicos recientes resulta en superar la consideración de “juventud” como mera categorización por edad. En relación a esto Bourdieu remarca que “las relaciones entre la edad social y la edad biológica son muy complejas [...] sólo con un abuso tremendo del lenguaje se puede colocar bajo el mismo concepto universos sociales que no tienen nada en común.” (Bourdieu, 2002:164-165)

En este sentido Mariana Chaves señala que “los sentidos que las culturas otorgan a los grupos de edad producen las condiciones simbólicas de cómo ser/ estar en cada uno

de ellos. Hoy consideradas naturales, se trata de construcciones históricas, ni existieron desde siempre ni son el modo natural de organizar el ciclo de vida. No forman parte de la naturaleza humana y por lo tanto resultan susceptibles de transformación. La naturalización del sentido que los sujetos le otorgan a las edades, las expectativas sobre las mismas, las prácticas que se suponen corresponden y los estereotipos que se generan sobre dicha edad son, entre otros procesos, parte de lo que se nombra como el procesamiento sociocultural de las edades. Nadie que viva en estos primeros años del siglo XXI puede decir que juventud no se ha convertido en una palabra recurrente: funciona como sustantivo identificando sectores sociales, se convierte en adjetivo para caracterizar (juvenil) y hasta se hace verbo para nombrar nuevos procesos (juvenilizar).”(Chaves, M. 2009:12)

Por otro lado también se advierte recientemente en diversos estudios, que al referirnos a este grupo social resulta pertinente hablar de juventudes, en plural, en contraposición al término juventud en singular, esto resultaría en una cierta epistemología de lo juvenil que exige mirar desde la diversidad a este mundo social (Klaudio Duarte Quapper, 2000). Y que invita al reconocimiento de su carácter heterogéneo, es decir, poder distinguir que no es lo mismo ser joven rico que joven empobrecido, no es lo mismo ser mujer joven que hombre joven, etc. Dejando en claro que la condición histórico-cultural de juventud no se ofrece de igual forma para todos los integrantes de la categoría estadística joven (Margulis y otros, 1994, apud Margulis y Urresti, 2008: 2) y por ende resulta necesario incorporar en sus análisis, la diferenciación social y cultural.

El planteo anterior es mencionado en el texto de Víctor Mekler, quien afirma que la juventud es un fenómeno sociocultural que conlleva un conjunto de actitudes, patrones y comportamientos aceptados para sujetos de una determinada edad, en relación a la posición que ocupan en la estructura social. Advierte que la juventud como etapa no es igual para todos los grupos sociales, haciéndose evidente que la misma se valora socialmente de manera diferenciada para los jóvenes de capas medias y altas, que para los de sectores populares (Mekler, 1992, apud Chaves, 2009: 11).

Otro aspecto también discutido recientemente por diversos autores, y en relación con lo que venimos mencionando, es la concepción de la juventud como *etapa de moratoria social*, dicho concepto es el eje de la mirada clásica y conservadora, que viene siendo utilizado en los diversos discursos que las ciencias sociales y médicas han planteado en décadas (Quapper, 2000). El mismo entiende a la juventud como el periodo en que se posterga la asunción plena de responsabilidades económicas y familiares, resultando en una suerte de tiempo libre socialmente legitimado y en un lapso entre la madurez física y la madurez social. Esto último refiere principalmente a un esquema de transiciones organizadas, en la cual los jóvenes estarían en esta etapa de moratoria pero a su vez en tránsito, preparándose para ser adultos. De esta manera los/las jóvenes atraviesan ciertas transiciones fijas y estandarizadas, tales como terminar la escuela, comenzar a trabajar, abandonar el hogar de la familia de origen, casarse, formar un nuevo hogar (Margulis y Urresti, 1998, apud Chaves, 2009: 19)

Por un lado esta mirada ha reforzado la idea de pensar lo social desde lo adulto, señalando lo juvenil, siempre en referencia al parámetro de medida central que es lo adulto, como lo que debe ser, perdiendo de esta manera lo juvenil importancia en sí mismo (Quapper, 2000). Y por el otro ha homogeneizado realidades diversas al interior de este grupo social. En este sentido Balardini (2000) sostiene que esta categoría de moratoria social actualmente debe ser revisada, dado que son muchísimos los jóvenes que no tienen posibilidad alguna de moratoria. Muchos jóvenes de sectores populares deben ingresar tempranamente al mercado laboral o adquieren a menor edad obligaciones familiares, y carecen del tiempo y dinero para vivir un periodo más o menos prolongado con relativa despreocupación y ligereza (Margulis y Urresti, 2008).

Este concepto que estuvo vigente hasta la década de los ochenta definía a la juventud como una fase de la vida que se desarrolla luego de la infancia y sirve como preparación a la vida adulta. Suponiendo un esquema de transiciones lineales en el ciclo vital que fue cuestionado a partir de la década de los años noventa a raíz de una nueva configuración social que produjo patrones de vida inéditos (Roberti, 2012). Tal como señala Dávila “la transición desde la etapa juvenil a la vida adulta, ha dejado de ser un tipo de” trayectoria lineal” o concebida como una trayectoria de final conocido y

de manera tradicional, donde el eje de la transición fue el paso de la educación al trabajo; donde actualmente, con mayor propiedad, este tránsito está más vinculado a una fase imprevisible, vulnerable, de incertidumbre mayor que en las trayectorias tradicionales o lineales (...).”(Davila, 2004.P.41)

Esto vino a provocar transformaciones en la percepción del periodo llamado juventud que se tradujo en el pasaje desde formas lineales de transición hacia recorridos heterogéneos, reversibles y laberínticos, que significaron múltiples maneras de vivir esta etapa. Con transiciones más prolongadas, complejas y desestandarizadas (Roberti, 2012).

Dentro de este contexto adquiere relevancia en los estudios de juventud develar a partir de la perspectiva de las transiciones, estas nuevas formas de transición, dado que aquellos recorridos típicos se han ido transformando o coexisten con otros (Roberti, 2012).

## CAPITULO 2

### TRANSFORMACIONES EN EL MODELO DE ACUMULACIÓN

#### Del Estado de bienestar al modelo neoliberal en Argentina

A partir de la crisis de 1929, los precursores del modelo económico liberal que imperaba en la época, tuvieron que replantearse el papel que el Estado ocupaba en los procesos económicos y sociales. Dicha crisis develó, que el desarrollo de la sociedad capitalista bajo el régimen del libre mercado, había resultado ser incapaz de regular el conjunto de la economía y la había llevado a una situación de sobreoferta y de depresión de la demanda (Paviglianiti, 1996).

De esta manera comienza a imponerse el modelo de Estado de Bienestar Keynesiano que se consolida a partir de la finalización de la segunda guerra mundial, en las sociedades occidentales (Soldano y Andrenacci, 2005), el cual en términos económicos se inspiraba en la teoría de Keynes, quien planteó la necesidad de un papel activo de los Estados en la economía a partir del gasto público. Según este autor el estancamiento económico se producía debido a la escasez de demanda efectiva, de demanda con capacidad de comprar. Por ello es que sugirió que los gobiernos implementen medidas para reequilibrar las economías a partir de incidir en las inversiones –consumo público- o en el consumo privado, esto último refiere a favorecer el incremento real de las rentas de la población con mayor potencial de consumo, la población trabajadora (Montagut, 2000).

Dicho modelo tuvo como objetivo, por ende, regular a través del Estado las variables macroeconómicas que ordenan el conjunto de la economía con la intención de asegurar la demanda y el pleno empleo, y de esta manera intentar garantizar el crecimiento económico y establecer una garantía de mínimos de protección social a toda la población. Esto significaba un giro en el modo de entender el funcionamiento de la economía, ya que rompió con el paradigma liberal basado en la ley de mercados de

Jean Baptiste Say, quien sostenía que toda oferta genera su propia demanda (Montagut, 2000).

El Estado de Bienestar argentino no fue ajeno a estas características, desde la década de los años 40, adoptó una serie de medidas tendientes a mantener altos niveles de empleo e ingresos, a partir de una fuerte tutela pública del contrato de trabajo, un sistema de seguros sociales que permitían la estabilidad del ingreso, y un sistema de servicios universales en materia de educación, salud e infraestructura social (Soldano y Andrenacci, 2005). Basado en un modelo de desarrollo económico denominado industrialización sustitutiva de importaciones, que se asentaba en la acumulación surgida de la actividad industrial, con un crecimiento sostenido del mercado interno (Vinocur y Halperin, 2004).

De acuerdo a Soldano y Andrenacci (2005) el tipo de políticas sociales resultante de esta fase del régimen de acumulación capitalista, consistía por un lado en una política de trabajo basada en el pleno empleo como mecanismo de integración social, con una regulación tutelar del contrato de trabajo que aseguraba estabilidad de los salarios respecto de los costos de vida, la transferencia sistemática y negociada de las ganancias a los asalariados con la estabilidad en el puesto de trabajo y un sistema de seguros sociales otorgados a partir del status de asalariados. Segundo una política de servicios universales que expandía el acceso y calidad en cuanto a educación, salud pública y servicios de infraestructura social (condiciones de vivienda, abastecimiento, transporte y seguridad) regulados, subsidiados o gestionados directamente por el Estado. Por último, marginalmente se sostenía una política asistencial que consistía en programas de transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios, y de reinserción tutelada en el mercado de trabajo, para quienes no ingresaban al mercado de trabajo o lo hacían de manera inestable.

De esta manera estos tres pilares de política permitían asegurar un nivel de vida mínimo a todos los ciudadanos de los Estados- Nación, garantizando la extensión de los derechos sociales (Montagut, 2000). Si bien, distintos autores diferencian a los estados de bienestar de aquellos “30 años gloriosos”, de acuerdo al tipo de ciudadanía



y protección social que generaban en cada país, según Soldano y Andrenacci “El Estado de Bienestar fue probablemente uno de esos arreglos, en la medida en que, a través de la estatalización de aspectos importantes del proceso de integración social y la expansión de la protección social siguiendo las formas del derecho de ciudadanía, resolvió momentáneamente las tensiones de la cuestión social moderna, tal como se presentaba a principios del siglo XX.” (Soldano y Andrenacci, 2005:32)

A mediados de los años setenta este modelo entra en crisis, iniciándose una recesión económica, que se profundiza en la década de los ochenta, y da lugar a fuertes críticas al papel intervencionista del Estado. Desde la mirada neoconservadora se sostuvo que dichas intervenciones en la economía impidieron que las fuerzas del mercado funcionen de manera correcta, dado que sus excesivas normas e impuestos resultaron en un desincentivo de la inversión (Paviglianiti, 1996).

De tal manera se refuerza la idea de Estado mínimo según la cual el Estado máximo, identificado con el Estado de Bienestar había llevado a las naciones a una situación de ingobernabilidad, y a un papel ineficiente de los estados. Se sostuvo que el Estado se había encargado de un gran número de servicios y actividades que debían de ser dejadas en manos de particulares. De esta manera se preconizó la vuelta al Estado mínimo, lo cual significaba regresar a un modelo que tenía como eje estructurador de la sociedad al mercado, basado en la idea del libre funcionamiento del mismo para que los individuos puedan competir libremente y de esta manera la administración del Estado sea eficiente y evite que el gobierno se distraiga de sus actividades centrales (Vianello, 1996; Paviglianiti, 1996).

Esto se dio en el marco de una nueva configuración de la economía mundial caracterizada por los procesos de mundialización del capital, que impuso una nueva división internacional del trabajo y en la que adquirieron una importancia creciente los mercados financieros internacionales que se basaban en masas considerables de capitales volátiles que se desplazaban hacia donde la rentabilidad financiera sea más elevada, y la incorporación rápida y masiva de las nuevas tecnologías de la información

y la comunicación que dinamizaron el proceso de transmisión y procesamiento de la información trabajando a distancia y en tiempo real (Neffa, 2003).

Esta nueva fase del régimen de acumulación requirió de políticas de ajuste estructural y de reestructuración de los sistemas productivos nacionales. De esta manera en este nuevo contexto resulto necesario abandonar el modelo de sustitución de importaciones, debido a la débil competitividad de las empresas nacionales tradicionales y a los drásticos procesos de apertura comercial (Neffa, 2003).

Durante la década de los ochenta los países latinoamericanos debieron implementar planes y políticas económicas y sociales inspirados en el diagnóstico y sugerencias que provenían del denominado Consenso de Washington. El cual sostenía que era necesario efectuar reformas tendientes a estabilizar la economía, reduciendo el gasto público, liberalizando y reorientando el comercio exterior, estimulando la inversión extranjera, privatizando empresas públicas estatales, desregulando las actividades económicas y garantizando el derecho de propiedad (Neffa, 2003).

Si el proyecto anterior permitía que el conjunto de la población accediera a niveles mínimos de bienestar, garantizados por el Estado a partir de la redistribución de los riesgos basados en pactos sociales entre el capital y el trabajo, que se sustentaban en la solidaridad y en la capacidad de los gobiernos de garantizar derechos independientemente del lugar que ocupara cada individuo en el mercado; el modelo neoliberal significaba por el contrario una remercantilización de las relaciones sociales, que de acuerdo a Repetto y Andrenacci consiste en “una (re) asimilación de los clivajes de la integración social al lugar que ocupan los ciudadanos respecto del mercado” (Repetto y Andrenacci, 2005:297)

Por otra parte el requerimiento de reducir el gasto público, de acuerdo a los postulados del consenso significo en materia de política social, según Soldano y Andrenacci “la implementación de estrategias de revisión de las competencias publicas de educación, salud e infraestructura social. En la educación y la salud públicas, las estrategias se reorientaron a procesos de desconcentración y descentralización, generando autarquía de regímenes y establecimientos en el marco de regulaciones básicas generales. En la

infraestructura social básica se promovió, además de la descentralización de la gestión, la privatización lisa y llana de los servicios públicos (...) la política asistencial se orientó a la creación de una red mínima de intervenciones estratégicas sobre los grupos percibidos como portadores de mayor riesgo en la estructura socioeconómica” (Soldano y Andrenacci, 2005:69-70)

## CAPITULO 3

### ENTRE EL DESEMPLEO Y LA PRECARIEDAD

#### La política laboral en los noventa

En Argentina durante la década de los noventa, se implementaron un conjunto de políticas que impactaron en las principales bases sobre las cuales se sostenía el modelo anterior. Principalmente el mercado de trabajo, se sometió a una serie de reformas estructurales tendientes a asegurar su “libre funcionamiento”, de acuerdo a la lógica neoliberal.

Las reformas laborales tenían como objetivo dismantelar las relaciones laborales fordistas, que de acuerdo a la nueva lógica implicaba numerosos costos y que al conceder a los trabajadores derechos, servicios y posiciones de poder en las negociaciones sobre la distribución de los ingresos, desactivaban el trabajo (Paviglianiti,1996). Para ello la intervención pública en dicha materia tendió a implementar estrategias de flexibilización de la relación salarial en cuanto a pautas contractuales, y de reducción y flexibilización de los recursos humanos en los sectores públicos y privados (Soldano y Andrenacci, 2005). Como resultado además se semi privatizaron los seguros sociales.

Las modificaciones que se introdujeron resultaron en una fuerte degradación del trabajo, a partir de la precarización de la mano de obra e incrementos en los niveles de desempleo y subempleo. Hubo aumento de la proporción de contratos por tiempo determinado o a prueba, también creció el subempleo y el trabajo en negro, los cuales al introducir la precariedad generaron incertidumbre e inestabilidad, además de permitir en el segundo caso que los trabajadores se encuentren al margen de la ley ante el sistema de seguridad social. También creció la subcontratación que disminuyó costos empresariales al reducir la planta de personal estable y transferir los riesgos hacia la unidad ejecutora; el cuentapropismo como actividad refugio, y la segmentación de la fuerza de trabajo, producto a su vez del incremento del grado de escolaridad exigido a

los trabajadores, que distinguió diferentes salarios de acuerdo a competencias y calificaciones, reduciendo de esta manera la solidaridad y por ende reforzando la competencia entre los trabajadores (Neffa, 2003).

En el ámbito de la política laboral, la ley ya no aseguraba que los trabajadores obtengan los ingresos monetarios mínimos para su subsistencia y la de su grupo familiar. Por el contrario el Estado se presenta en esta época como una figura que solo compensa parcialmente los efectos de degradación del trabajo. Tal es así el ejemplo de las nuevas políticas activas de empleo, entre ellas el Plan Trabajar del año 2000 que funcionó como contrataciones temporarias a desempleados para trabajos de relevancia comunitaria, con una oferta de remuneración muy baja, sin protección social, administradas por el Estado Nacional e implementadas por provincias, municipios y organizaciones no gubernamentales (Soldano y Andrenacci, 2005).

Según Beccaria “Esta generalización del empleo de trabajadores no registrados habría sido el resultado de la mayor facilidad para transgredir las normas laborales que posibilita un mercado de trabajo con elevada desocupación abierta y en el cual está seriamente afectado el poder de negociación de los sindicatos.”(Beccaria, 2001:48-49). Esto se ve reflejado en 1991 cuando se introduce la Ley de Empleo (24.013), que instituye las nuevas modalidades de contratación laboral, bajo el objetivo de salvaguardar los aspectos esenciales de los procesos de reconversión productiva, tal como es señalado en dicha ley. Se prevén los nuevos requerimientos productivos en materia de tecnología y en pos de aquello, la necesidad de la formación profesional de los trabajadores que faciliten la polivalencia; además se habilita la creación de puestos bajo la modalidad de contratación temporaria; y programas focalizados de fomento del empleo, teniendo en cuenta las consecuencias de la reestructuración productiva (Ley N°24.013, 1991).

Por otra parte, resulta necesario señalar que en el periodo que se encuentra entre 1990 y la crisis del 2001 hubo fases bien diferenciadas en el comportamiento del mercado de trabajo; si bien en líneas generales, predominó el desempleo y la precariedad, hubo

etapas de crecimiento y recesión económica, que luego desembocaron en la crisis del 2001, con un panorama político y económico devastador.

Según Beccaria (2001) se pueden caracterizar por etapas de expansión media del empleo entre 1991 y 1994, seguida de una fase recesiva en 1995 y una recuperación económica en 1996 que permitió la reducción del desempleo, y cuyo PBI creció un 6%, recayendo nuevamente en una recesión en 1998, que implicó una disminución del crecimiento del empleo y un nuevo impulso de la precariedad laboral. Desembocó en la crisis del 2001, en la cual confluyó el desorden económico y político. Además según este autor entre 1991 y 1999 una quinta parte del aumento del empleo registrado fue de contratos a tiempo determinado.

### **La política laboral post-reformas económicas**

A partir del año 2003 se da comienzo a un proceso de recuperación económica en Argentina. Se considera que entre el año 2003 y 2008 se crearon más de cuatro millones de puestos de trabajo, revirtiéndose las tendencias contractivas en el mercado de trabajo. El desarrollo del sector industrial en este periodo tuvo un papel esencial en la creación de nuevos puestos de trabajo (Roberti, 2012).

Tal como señala Svampa “el periodo que se abre entre la salida de la convertibilidad y la devaluación se caracterizó por una situación de default, seguido de la peor crisis económica y social de la historia argentina. Sin embargo los indicadores de los últimos meses de 2003 ya mostraban una recuperación del crecimiento. Al final de su gestión Kirchner exhibía logros económicos importantes respecto de la gran crisis de 2002, cuando la devaluación produjo una caída del PBI del 16 %, la tasa de desocupación llegó a alcanzar el 21% y el salario real disminuyó un 24%. Entre 2003 y 2007, el PBI alcanzó un crecimiento anual de alrededor del 9%, mientras que la desocupación fue descendiendo de 17,3 % en 2003 a 8,5%, en 2007. En gran medida, las altas tasas de crecimiento económico y el superávit fiscal se deben a la recuperación de la industria, postdevaluación, así como a la expansión vertiginosa del modelo extractivo-exportador,

basado en la agroindustria (semillas transgénicas a través de la siembra directa).” (Svampa, 2008:46)

Sin embargo a pesar de que mejoraba el panorama macroeconómico, el crecimiento fue desigual, dado que las brechas económicas y sociales se consolidaron en este periodo: “ si en la década anterior el 10% más rico ganaba 20 veces más que el 10% más pobre, en la actualidad, la brecha es un 35% más amplia: supera 27 veces.” (Svampa, 2008:47)

En el nuevo contexto del año 2003 se registró una desigual distribución de los ingresos, así como una acentuación de la precariedad, a partir del aumento del trabajo no registrado, la expansión del sector moderno de servicios favorecidos por la devaluación, así como la persistencia de la planta temporaria en los trabajadores del Estado (contratados y pasantes) (Svampa, 2008).

En relación a esto Corica y Miranda señalan que “en el modelo post-convertibilidad, etapa de crecimiento económico, el ajuste del mercado de trabajo ya no se dio por el incremento de la desocupación como se daba en el modelo económico anterior a la crisis del 2001 (modelo de convertibilidad) sino que se expresa en la precariedad laboral. La desprotección en el trabajo aumentó significativamente entre los grupos más vulnerables de la estructura social.” (Corica y Miranda, 2008:16)

Además Svampa señala que “se fueron ampliando las fronteras de la precariedad, habida cuenta de tres factores: la debilidad y las oscilaciones de las políticas laborales en su combate contra la dinámica flexibilizadora, la profundización de la segmentación laboral y de las disparidades salariales, la ausencia de estrategias redistributivas frente a las grandes asimetrías económico-sociales.” (Svampa, 2008:68)

Sin embargo Neffa (2012) postula que se registraron puntos favorables para las condiciones del conjunto de la población en este periodo, tales como la aplicación de medidas tendientes al fortalecimiento del Estado y la intencionalidad de dismantelar

aquellas orientaciones del neoliberalismo que prevalecieron en la década anterior en los ámbitos económicos, políticos y sociales.

Tal es así que se fue reformando, de manera progresiva el conjunto de normas flexibilizadoras que servían para beneficiar al capital en desmedro del trabajo. Para ello se implementaron leyes y decretos, que entre otros cambios, frenaron las tendencias a la reducción de los salarios reales, a la moderación salarial y al deterioro de la distribución funcional del ingreso (Neffa, 2012). Entre estas medidas se cuenta la implementación de una política de elevación del salario mínimo, la reducción del periodo de prueba a tres meses sin posibilidad de renovación y la reinstalación del principio de ultraactividad en los convenios de acuerdo al principio de “normas más favorables”, según el cual los trabajadores que veían vulnerados sus derechos en un ámbito menor podían hacer valer el convenio colectivo de ámbito mayor, entre otras medidas que favorecieron los derechos de los trabajadores (Feliz, y Pérez, 2011; Medina, Delfini y Drolas, 2012).

Además se produjeron importantes cambios en materia de seguridad social entre las que resulta importante destacar la renacionalización de los aportes previsionales y la moratoria previsional que incorporó a trabajadores que no habían hecho sus aportes, ya sea por haberse encontrado desocupados o por no haber estado registrados, esto último fue frecuente debido a la falta de registro en la década del noventa (Neffa, 2012).

Siguiendo el análisis Neffa destaca que “El incremento de la cantidad de beneficiarios de los planes y políticas y de los montos presupuestarios, la adopción de las primeras políticas activas de empleo y la creciente intervención reguladora del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social por medio de las oficinas municipales de empleo y del ministerio de Desarrollo Social, contribuyeron en un contexto de fuerte crecimiento económico a reducir el desempleo y el subempleo, así como los más graves desequilibrios cuantitativos y cualitativos entre oferta y demanda de la fuerza de trabajo (Neffa, 2012:37)”.



Por otra parte si bien se registra un claro esfuerzo en este periodo por regularizar el empleo por medio de la AFIP, el ANSES y los Ministerios de Trabajo nacional y provinciales, el empleo no registrado continua en crecimiento en este contexto, fundamentalmente en el sector privado (Neffa, 2012).

## CAPITULO 4

### EDUCACIÓN EN ARGENTINA

#### Reforma educativa en los noventa

En el ámbito educativo las propuestas del Consenso de Washington también se hicieron sentir. De acuerdo a sus postulados el campo de la educación debía ser reestructurado bajo la premisa de “mas mercado y menos Estado”, para solucionar los problemas propios del ámbito, constituyéndose en medidas fundamentales la descentralización y la privatización ((Domenech, E, 2007). A su vez las intervenciones educativas se rigieron a partir de la focalización, tal como predominaba en la gestión del conjunto del sistema (Duschatzky y Redondo, 2000).

Si de acuerdo a los principios del régimen de Bienestar, el sistema educativo se ordenaba bajo la premisa de la principalidad del rol del Estado, la cual sostiene, que la función del Estado es garantizar el derecho a la educación; por el contrario las posturas neoconservadoras hicieron eco de otorgar un rol subsidiario al Estado, brindándole centralidad al sector privado en el desarrollo de la educación (Paviglianiti, 1996). Y de esta manera minimizando el rol del Estado, que pasó a estar por detrás interviniendo a partir de programas focalizados.

La reforma educativa que se produce en el país, introdujo los postulados neoliberales referidos a equidad, calidad, eficiencia y eficacia, principios básicos de organismos internacionales como el Banco Mundial, el cual adquirió mayor poder de influencia en el terreno de las políticas públicas, en particular de las educativas, obteniendo según Domenech (2007) capacidad de gobierno sin gobierno, dada la necesidad de préstamos crediticios para el financiamiento del sistema educativo.

De esta manera las condiciones y recomendaciones de estos organismos, orientaron la elaboración de estrategias de educación, tal como el postulado mencionado anteriormente, que sostiene que el Estado no debe ser el único responsable de impartir

educación, sino que debe compartir esta responsabilidad con los gobiernos locales, la comunidad, las familias, los individuos y el sector privado, todo esto es pos de “alivianar” los gastos gubernamentales y de esta manera cumplir con el rol subsidiario que se pretende otorgar al Estado; así como mejorar la eficacia de los programas. Siempre desde una visión de mercado que sostiene como prioritario la rentabilidad de la educación y la aplicación de la relación costo/beneficio (Domenech, 2007).

Los programas que fueron financiados por este organismo giraron en torno a focalizar en aquellas poblaciones de mayor riesgo, en sintonía con el discurso de “combate a la pobreza,” propio de la época; es así como los que eran visualizados como “desaventajados” se constituyeron en objeto de intervención y análisis, por parte de programas focalizados y compensatorios (Domenech, 2007). Sustentándose en la idea de equidad que vino a reemplazar a la de igualdad, en tanto equidad refiere a la atención del interés particular, e igualdad al bien común o interés general.

Entre los programas focalizados que se desarrollan en el contexto de reforma, el Plan Social Educativo implementado en 1993, resultó ser, de acuerdo a Duschatzky y Redondo (2000) representativo del modelo compensatorio que transformó el carácter universal del derecho a la educación.

El PSE constituyó una línea de gestión impulsada por el Ministerio de Educación de la Nación, inspirado en las políticas de discriminación positiva. Comprendió dos programas, uno destinado a la infraestructura y otro al mejoramiento de la calidad educativa, incorporándose luego el Programa Nacional de Becas. Se trató de un programa nacional que alcanzó a todas las provincias del país, pero se focalizó en aquellas que eran consideradas “de mayor necesidad”. En este sentido cabe señalar que no solo las instituciones, sino que los sujetos educativos han sido interpelados de acuerdo a su condición de pobre, careciente, vulnerable, barriendo de esta manera con el carácter de ciudadano que antiguamente poseían (Duschatzky y Redondo, 2000).

El plan debía dotar de equipamiento a escuelas de enseñanza básica y secundaria y proveer de libros y útiles a alumnos de menores recursos, partiendo desde el criterio de discriminación positiva, tal como se señaló anteriormente, instalándose de esta manera

una asistencia territorializada construida sobre perfiles clasificatorios de la población (Duschatzky y Redondo, 2000). De acuerdo a Elías (Elías, 1987, apud Duschatzky y Redondo, 2000:9) la existencia de programas focalizados dentro de la educación argentina fue una novedad de este contexto, que vino a cuestionar la histórica acción civilizatoria de la educación que tenía como base la construcción de un sistema educativo común.

Tal como postulan las autoras Duschatzky y Redondo “La ruptura del lazo vinculante de la mano de las políticas focalizadas como el PSE se pone de manifiesto en ambos planos: en la primacía de una asistencia basada en el rigor de los diagnósticos, los diseños y los instrumentos técnicos de intervención hacia poblaciones categorizadas según indicadores estadísticos de déficits y en la fragmentación de los lazos de pertenencia institucional teniendo en cuenta la frontera que distingue a los destinatarios del PSE de los de la educación en general.” (Duschatzky y Redondo, 2000:9)

Por otra parte, según Domenech (2007) el eje vertebral de la reforma educativa fue la implementación de la Ley Federal de Educación de 1993, en la cual se manifestó legalmente la primacía de lo privado sobre lo público, el nuevo rol otorgado a las provincias en cuanto al financiamiento de la educación, a través de la descentralización de los servicios educativos; y una nueva estructura de ciclos y niveles, que incluyó la extensión de la obligatoriedad escolar y la reforma curricular (Paviglianiti, 1996, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2003)

La antigua estructura del sistema educativo que se organizaba en niveles, un primer nivel primario que abarcaba 7 años, un segundo nivel secundario de 5 años y un nivel de educación superior; pasó a estructurarse en un nivel inicial constituido por el jardín de infantes de 3 a 5 años, siendo el último obligatorio; una Educación General Básica de 9 años de duración a partir de los 6 años, una educación polimodal de tres años de duración, educación superior y educación cuaternaria. Extendiéndose de esta manera la obligatoriedad escolar a 10 años, que comprendió la educación inicial y la Educación General Básica (EGB) (Corica, A., Miranda, A. Y Otero, A, 2006; Ley Federal de Educación N°24.195, 1993).

Por otro lado la descentralización, que fue uno de los rasgos sobresaliente de la reforma, tuvo sus antecedentes a fines de la década de los '60 cuando a través de la Ley 17.878, el poder ejecutivo logró transferir 680 escuelas de las provincias de Buenos Aires, Rio Negro y La Rioja, culminando en 1978 con la transferencia de la mayoría de los establecimientos educativos primarios bajo dependencia nacional a las jurisdicciones. Luego en 1992 a través de la ley 24.049 comienza la transferencia de los servicios primarios, secundarios y terciarios que aún dependían del Estado Nacional a las jurisdicciones. El traspaso significó que las provincias asumieran la responsabilidad por la administración, gestión y financiamiento de los servicios educativos de las escuelas medias y las instituciones terciarias no universitarias; y por su parte el Poder Ejecutivo Nacional mantendría la concentración de las decisiones centrales (Filmus 1997, Ministerio de Educación, Ciencia y tecnología, 2003).

Si bien la descentralización fue un reclamo histórico en pos de una mayor federalización y autonomía de las provincias frente al poder central, la misma se realizó por un lado bajo criterios economicistas que tenían como fin principal reducir el gasto público, aumentar el aporte familiar y transferir poder a las entidades privadas en materia educativa; y por el otro de acuerdo a criterios tecnocráticos de eficiencia, esto enmarcado en un contexto de profundas desigualdades regionales en términos económicos, de capacidades técnicas, administrativas y de gestión, lo que provocó una profundización de la segmentación educativa (Filmus, 1997).

De acuerdo a Duschatzky y Redondo “los cambios lanzados por la reforma: descentralización organizacional, administrativa y financiera, transformación curricular, programas de medición de la calidad educativa, proyectos de gestión institucional, etc. no resultan eficaces para más del 40% de la matrícula escolar debiendo poner en marcha un plan particular para un sector social que lejos de ser marginal va siendo “dominante” en el mapa de la sociedad.” (Duschatzky y Redondo, 2000:5)

Las modificaciones producidas en el ámbito educativo, tal como señalan Finnegan y Pagano “no solo han profundizado y diversificado la desigualdad educativa estructural, sino que además y por sobre todo, han conseguido erosionar los principios de igualdad

educativa que permearon a nuestro sistema educativo durante casi cien años.” (Finnegan y Pagano, 2010, párr. 7)

## La educación en el contexto post-reformas

Por otro lado a partir de la recuperación económica en el año 2003 se produjo un cuestionamiento a los principios neoliberales presentes en la década anterior. Particularmente las políticas educativas del nuevo contexto se propusieron reorganizar el campo educativo. Entre las medidas que se destacaron estuvo la aprobación de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios que tuvo como objetivo corregir la fuerte fragmentación y desigualdad que se encontraba en el sistema educativo, a partir de propuestas curriculares comunes para todo el país. A su vez se propuso un calendario de 180 días de clase como mínimo y se aprobaron en el año 2005 la Ley de financiamiento Educativo que priorizó la inversión en el sector, y la Ley de Educación Técnica. Luego en el año 2006, la Ley de Educación Nacional en reemplazo a la Ley Federal de Educación (Krichesky y Benchimol, 2008)

La Ley Nacional de Educación 26.206 cambió el paradigma educativo impuesto por las políticas neoliberales de los noventa. En la misma el Estado se erige como garante del derecho social a la educación. De esta manera se recentraliza el rol del Estado en este ámbito, y tal como se mencionó se define a la educación como derecho social (Méndez, 2016). En este sentido en el Título I art.2 se concibe a la educación como un bien público y un derecho social (Ley de Educación Nacional N°26.206, 2006). A su vez la LEN recupera una perspectiva de igualdad en contraposición a la postura de equidad que sostuvo la Ley Federal de Educación (Ley Federal de Educación N° 24.195, 1993; Méndez, 2016). Además en el art. 10 advierte que el Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública (Ley de Educación Nacional N° 26.206, 2006).

Sin embargo también se agrega que la educación consiste un derecho personal y en el capítulo VII art. 128 se le reconoce a la familia su lugar como agente natural y primario de la educación, en coincidencia con la Ley Federal de Educación de 1993.

Por otro lado se crea el Consejo Federal de Educación en reemplazó del Consejo Federal de Cultura y Educación, y en la ley se lo describe como el organismo interjurisdiccional, de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional que asegura la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. El cual es presidido por el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología e integrado por las autoridades responsables de la conducción educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades (Ley de Educación Nacional N° 26.206, 2006). Además se convierte en un órgano resolutorio, por lo cual algunas de las resoluciones que se dicten serán de carácter obligatorio tal como lo establece el art. 118.

La ley en el Título II art.17 establece la estructura del Sistema Educativo Nacional en cuatro niveles que comprenden la Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior. De esta manera se restablece la estructura educativa previa a la Ley Federal de Educación, evitando así la fragmentación de la EGB y del Polimodal de la antigua ley (Ley de Educación Nacional N° 26.206, 2006; Méndez, 2016). Y se extiende la obligatoriedad escolar desde los 5 años de edad hasta la finalización de la Educación Secundaria. Además en el art. 19 se sostiene que el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la obligación de universalizar los servicios educativos para los niños de cuatro años de edad.

Otros de los puntos claves de la ley en la extensión de la formación docente a cuatro años para el Nivel Inicial y Primario.

Por otra parte cabe destacar que dicha ley tuvo el apoyo de varios sectores y no hubo una oposición consolidada a diferencia de la anterior LFE. Esto fue así dado que los distintos sectores de la educación, apoyaron los principios que sostenía la Ley de Educación Nacional (LEN), referidos a la educación como derecho social y al rol central otorgado al Estado. Otro dato que favoreció la aprobación por parte de estos sectores, fue que importantes personalidades de la educación argentina participaron en su constitución. Asimismo sectores de la iglesia apoyaron los postulados referidos a la

familia como agente natural y primario, y la educación como derecho personal (Méndez, 2016).

Por otro lado, resulta necesario mencionar que hubo ciertas continuidades con respecto a la Ley Federal de Educación (LFE), tales como el mantenimiento de la Ley de Educación Superior N° 24.521, y el lugar otorgado a las familias como agentes naturales y primarios, así como la concepción de la educación como derecho personal. Además se reconoce como responsables de las acciones educativas a la iglesia católica y a las confesiones religiosas reconocidas oficialmente en el art. 6 y el art. 63. En este sentido las instituciones de índole privada conservan la potestad de emitir títulos con validez nacional; nombrar y promover a su personal directivo, docente, administrativo y auxiliar; formular planes y programas de estudio; aprobar el proyecto educativo institucional de acuerdo con su ideario y participar del planeamiento educativo (Ley de Educación Nacional N°26.206, 2006; Nosiglia, 2007).

Por otro lado, la LEN exige ciertos contenidos obligatorios en la curricula que chocan con los principios de la iglesia, tal es el caso del art. 92 que introduce contenidos y enfoques que deben contribuir a generar relaciones basadas en la igualdad, la solidaridad y el respeto entre los sexos, en concordancia con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Nosiglia, 2007; Ley de Educación Nacional N°26.206, 2006).

A su vez Nosiglia (2007) señala que la clasificación de todas las instituciones educativas como públicas, solo diferenciadas por el tipo de gestión retoma la idea de que existe un solo sistema educativo. Esto genera una mayor legitimación de las instituciones privadas y las favorece en la obtención de recursos financieros del Estado.

Por otro lado no se implementaron demasiadas innovaciones en cuanto a los Órganos y la distribución de responsabilidades y atribuciones entre las provincias y Nación. Las jurisdicciones se mantuvieron como prestadoras del servicio educativo, y el Estado Nacional como el encargado del diseño e implementación de las políticas educativas establecidas en la LEN, además de prestar asistencia técnica y financiera y garantizar



el desarrollo de la educación de calidad a través de sistemas de información y evaluación permanente (Ley de Educación Nacional N°26.206, 2006; Nosiglia, 2007).

Para finalizar es posible efectuar ciertos análisis a partir de la mirada de distintos autores. En este sentido, siguiendo los aportes que Ribet, N y Feldfeber, M, realizaron en la entrevista efectuada por Eduardo Méndez (2016) se puede señalar que hubo problemas que persistieron y que el nuevo contexto no logro superar. Entre ellos resultó notable que muchos jóvenes continuaron afuera del sistema educativo, aunque principalmente el problema se fue dando en la permanencia y egreso; todo esto a pesar de la obligatoriedad del nivel primario y secundario. Además de los problemas de articulación entre Nación y Provincias que imposibilitaron garantizar el derecho a la educación.

En este sentido Anlló y Cetrángolo (2007) señalan que la nueva ley aumentó la obligatoriedad escolar y los recursos a destinar para poder atender a esta demanda, dictando la Ley de Financiamiento que establecía que el gasto del PBI en la materia debía ser del 6%. Además si bien se establecieron metas específicas para cada nivel de gobierno, no se consideró las posibilidades efectivas de cada administración para dar respuesta a esta demanda. Además la brecha de ingresos entre provincias requería del gobierno central un rol central en la coordinación y compensación de ingresos.

Por otro lado, si bien se extendió la obligatoriedad escolar, entendiendo que las empresas industriales y de servicios aumentaron el nivel de exigencia en cuanto a requisitos de educación formal y especialización; se registraron niveles bajos de educación formal en distintas áreas del país y desigualdades territoriales que limitaron las posibilidades de progreso.

Binstock y Cerrutti coinciden en afirman que el avance en cuanto a la escolarización de los jóvenes no ha logrado aun revertir la brecha existente al interior de los distintos sectores sociales (Binstock y Cerrutti, 2005 *apud* Salvia, 2008:96). En este sentido Bonfiglio y otros, señalan que “A pesar de las mayores posibilidades de los jóvenes de

estratos bajos de acceder a una escolaridad de nivel medio respecto a generaciones anteriores, la desigualdad de oportunidades de acceso a oportunidades educativas es persistente. Esto se manifiesta por una parte en que la obtención de credenciales de nivel medio sigue siendo inferior entre los jóvenes provenientes de hogares de estratos socioeconómico bajo. Pero fundamentalmente, las brechas de oportunidades entre los jóvenes provenientes de estratos socioeconómicos bajos y los que provienen de hogares más favorecidos, se amplían de manera considerable al finalizar el nivel medio.”(Bonfiglio y otros, 2008:20)

## CAPITULO 5

### APROXIMACIONES A UNA PROBLEMÁTICA: JOVENES ENTRE EL EMPLEO Y LA EDUCACIÓN

#### Transformaciones en el modelo de integración y su relación con la inserción laboral de los jóvenes

Los cambios ocurridos desde finales del siglo XXI, tanto en el contexto internacional como nacional, significaron profundas transformaciones en los antiguos mecanismos de integración. Se trató de un periodo enmarcado por la degradación de las condiciones de vida del conjunto de las clases medias y bajas.

En este contexto de desempleo y precariedad, los jóvenes y las mujeres han sido considerados los grupos más vulnerables por distintos análisis e investigaciones (Beccaria, 2001; Cicaré, La Capital, 2011; OIT 2007; Miranda y Salvia, 1998; Castel, 1997). En el caso de los jóvenes, se sostuvo que los antiguos pasajes de integración se tornaron dificultosos luego de las transformaciones producidas. Si en el modelo de acumulación anterior, el paso por la educación formal significaba insertarse en un empleo estable dentro del mercado formal, en este periodo resultó difícil dilucidar las trayectorias que conformaron los circuitos de inclusión laboral y social (OIT, 2007). Por otro lado si bien este grupo social es señalado como el más afectado, dentro del mismo, quienes provienen de sectores de menor capital educativo y menores ingresos son los que han cargado con las consecuencias más severas. Esto de acuerdo a un mercado laboral y un sistema educativo segmentado que género recorridos laborales diferentes de acuerdo a variables tales como el origen social de los jóvenes (Salvia y otros, 2008).

Tal como ha sido señalado, dicho pasaje era considerado en los “treinta gloriosos”, un recorrido habitual, que aunque atravesado por las posiciones diferenciales que ocupaban los jóvenes en la estructura social, se situaba en expectativas de movilidad ascendente. Esto luego concluyó en la década del noventa, y se asistió a un periodo donde primaba el descreimiento del imaginario social que identificaba educación con

progreso social (Salvia, 2000) y de acuerdo a Zurla (1991, apud Jacinto, 1996:58) en un *debilitamiento de la centralidad del trabajo* dentro de la construcción de las identidades sociales.

Esto tuvo estrecha relación con las transformaciones que se dieron en el mercado laboral en su conjunto, y donde la condición juvenil adquirió ciertas particularidades dentro de las condiciones desiguales, bajo las cuales se reproducía el régimen social (Bonfiglio, Tinoboras y Van Raap, 2008). Esta nueva configuración del mercado de trabajo hizo dificultoso pensar en proyectos anclados en la inserción de los/as jóvenes en el mismo. El camino se encontró signado por la incertidumbre y de acuerdo a Castel este escenario devino en una discusión acerca de la falta de cultura de trabajo en las nuevas generaciones, cuando en realidad según este autor, lo que estos nuevos jóvenes estaban rechazando “es un tipo de empleo discontinuo y literalmente insignificante, que no puede servir de base para la proyección de un futuro manejable.” (Castel, 1997:415)

Por otra parte Castel (1997) mencionó que aunque el desempleo en este periodo se constituyó en la cara visible de las transformaciones del mercado laboral, la precarización ha sido otra característica, incluso más importante, ya que “esta precarización del trabajo permite comprender los procesos que nutren la vulnerabilidad social y, en última instancia generan el desempleo y la desafiliación.” (Castel, 1997:405-406) Son numerosos los estudios que coinciden en señalar al desempleo como una característica estructural central en la situación de los/las jóvenes; y a las particularidades que la acompañan, que son la inestabilidad, la precariedad y los bajos salarios (Jacinto, 1996).

En este sentido Castel (1997) destacó que los/las jóvenes de aquel periodo se encontraron insertos en modalidades precarias de contratación, tales como pasantías, empleo temporario, etc, que requerían de nuevas exigencias en materia de calificaciones, las cuales muchas veces no guardaban relación con el puesto para el cual se las solicitaba. Esto produjo que quienes no se encontraban calificados no tuvieran alternativa de empleo alguno, dado que se dio una sobreoferta de mano de

obra calificada para estos puestos. Esto se ha dado a conocer bajo el nombre de “efecto fila” que consiste en que en contextos de aumento de desempleo, quienes poseen mayores credenciales educativas desplazan a los menos instruidos en la competencia por la obtención del mismo puesto (Jacinto, 1996).

Y además se generó una mayor rotación en el empleo, para quienes buscaban un trabajo acorde a sus calificaciones, ya que se vieron obligados a ir de empleo en empleo, en busca de uno que sea acorde a sus expectativas. Es decir los/las jóvenes se enfrentaron a las dificultades de tener un empleo estable que les permitiese encontrarse en la zona de integración e inscripto en redes relacionales que se desprendían de esa inscripción. Encontrándose sin embargo, envueltos en una zona de vulnerabilidad producto de la conjunción de la precarización laboral y de la fragilización de los soportes relaciones. De acuerdo a Castel (1991), está sería una zona inestable entre integración y exclusión que renovó la problemática de la marginalidad.

Por su parte, Jacinto (2005) coincide en sostener que la precariedad en las inserciones laborales de los jóvenes, es una de las características que ha adquirido y adquiere la relación de este grupo social con el mercado laboral. En las cuales se destacan situaciones de desempleo, subempleo, inactividad, contratos temporarios y/o autoempleo.

En este sentido, tal como plantea el análisis de la OIT el escenario que dejó el ajuste de los noventa se encuentra signado por los “procesos de desinstitucionalización, desocialización, despolitización y el desdibujamiento de los imaginarios sociales que afectan particularmente a los jóvenes, los cuales constituyen la base de actitudes de apatía, crisis de participación, marcado individualismo, falta de credibilidad en las organizaciones e instituciones y en la eficacia de la acción colectiva. Esto puede terminar impulsándolos a un abandono a priori de la ciudadanía.” (OIT, 2007:19-20)

Es un escenario que persiste en la actualidad y que diversos estudios (Miranda, 2006; Roberti, 2012) señalan como la “nueva condición juvenil.” Se trataría de un proceso que surge paralelamente a la expansión de la pobreza y la desigualdad social en la Argentina y que tiene como característica central el proceso de desinstitucionalización

que parte de la desvinculación con respecto a marcos objetivos que estructuraban las trayectorias de los jóvenes. Y se da en paralelo y por consiguiente a la individualización de la vida social (Miranda, 2006; Roberti, 2012).

Esta nueva condición juvenil que se construye a partir de la crisis de las instituciones que mediatizaban la integración social- la educación y el empleo- deviene en una redefinición de esta etapa que ahora es caracterizada como un proceso de transición que ya no resultaría lineal, progresivo y finalista, sino un proceso con múltiples alternativas e impredecible (Roberti, 2012).

Si bien el crecimiento económico que se registró en Argentina a partir del año 2003, permitió que la tasa de ocupación se expanda y el desempleo baje, beneficiando a los jóvenes así como al conjunto de la población económicamente activa, se mantuvo la brecha entre los adultos y este grupo social en relación a las tasas de desocupación, duplicando dichos índices los jóvenes. Además persistió el acceso de los jóvenes a empleos de baja calidad, es decir ocupaciones inestables, sin protección social y con bajos salarios, aun cuando dichas ocupaciones eran dentro de la economía formal (Pérez, 2010, *apud* Roberti, 2015:10). Lo que revela que este grupo social continuo siendo vulnerable ante el desempleo, la informalidad y la precariedad de las relaciones laborales (Roberti, 2015).

En relación a lo mencionado resulta pertinente incluir antecedentes que Van Raap (2010) señala en su estudio a partir de datos elaborados en base a la EPH del II semestre del año 2006, en los que indica que de acuerdo al indicador de línea de pobreza cerca del 28% de la población joven se encontraba en ese periodo en situación de pobreza. Y el 8,5% por debajo de la línea de indigencia, lo que muestra que los ingresos totales de los miembros de los hogares a los cuales pertenecían estos jóvenes no alcanzaban a cubrir la canasta básica de alimentos. Además la tasa de desempleo alcanzaba al 17% de los jóvenes entre 15 y 29 años.

También la OIT presenta datos en su investigación, que confirman la falta de oportunidad de los jóvenes dentro del ámbito laboral, “De acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondiente al III trimestre de 2006 la tasa de

desocupación de los jóvenes de 15 a 24 asciende a 25.1% en el total de los aglomerados relevados, lo cual representa en el total urbano nacional a 692.000 personas. En términos comparativos la tasa de desempleo juvenil es 2.5 veces mayor que la del total de la población y 3.6 veces mayor que la de los adultos de 25 a 59 años.”(OIT, 2007:22)

Por otra parte, según un estudio del 1eral de la Fundación Mediterránea, expuesto en el Diario La Nación en el año 2013, que compara y analiza los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Indec; señala que entre 2003 y 2008 el desempleo entre los jóvenes de 18 a 24 años se redujo de 36, 9 a 19,1%. Dicha situación no fue mejorando en los años que siguieron y además señalan que entre los ocupados de esa edad, 6 de cada 10 se encuentran en empleos de baja calidad.

Por otro lado Corica y Miranda (2008) en su estudio afirman que la inserción laboral de los jóvenes cambia de acuerdo al ciclo económico y a las oportunidades laborales existentes. De acuerdo a ello concluyeron que entre fines de los años noventa y la etapa de crisis, la preocupación se daba por los altos niveles de desocupación que registraba este grupo social. Sin embargo en la etapa post-crisis se da una etapa de crecimiento económico, en la cual la desocupación disminuye y lo relevante pasa a ser la precariedad laboral en las inserciones laborales juveniles.

## Educación e inserción laboral de los jóvenes

La implementación de las políticas neoconservadoras en el ámbito educativo, a partir de las recomendaciones de los organismos internacionales se vio representada por el postulado que sostiene que el único modo de colocar a los individuos en una posición igual es tratarlos de modo diverso, por lo tanto la oferta educativa debía ser diversificada (Domenech, 2007). De acuerdo a Domenech “Lo que ocurre en la práctica es que la diversificación de la oferta educativa refuerza y legitima una desigual distribución del conocimiento, produciendo circuitos escolares diferenciales basados en el origen social y cultural. De ahí que las políticas focalizadas y compensatorias sirvan de base para conformar lo que Díaz y Alonso (1997) llaman una pedagogía para los pobres o una pedagogía para los excluidos.” (Domenech, 2007:76)

La crisis del ámbito educativo significó en jóvenes de sectores populares el recorte a la posibilidad de acceder a una educación de calidad, en un escenario donde se exigen mayores calificaciones para acceder al mercado laboral. Tuñón y Salvia por su parte señalan que “En cuanto a los factores socioeducativos, las investigaciones ponen el acento en las desiguales oportunidades que ofrece el sistema educativo como un vehículo de formación y capacitación laboral. Al respecto, se destaca la presencia de amplios sectores de la población que no pueden completar la educación secundaria, o incluso, cuya finalización tiene poca incidencia en las oportunidades de inserción en buenos empleos y ramas expansivas. Tales desigualdades tienden a ampliarse frente a la aparición de circuitos educativos cerrados en donde se combinan recursos económicos, socio-culturales y redes sociales que facilitan el acceso a empleos de calidad.”(Tuñón y Salvia, 2006, párr. 13)

En este sentido Miranda (2007) plantea que la expansión de la escolaridad secundaria durante los años ochenta y los noventa, fue producto de las reformas que eliminaron ciertos mecanismos de selección de la matrícula, y de la importancia que comenzó a adquirir la educación secundaria por parte de las familias y la opinión pública (Jacinto, 2006 *apud* Miranda, 2007:53-54). Además de la elevación de las calificaciones necesarias para acceder a los puestos laborales. Dicha expansión en la matrícula, sin



embargo, no fue acompañada de un incremento de la oferta de los establecimientos educativos. Además el aumento de alumnos en épocas de estancamiento económico, significó por un lado la depreciación de los recursos educativos, redundando en un detrimento de la calidad educativa; y por el otro a raíz de dicho contexto de estancamiento con fuerte aumento de la desocupación y la exclusión juvenil, la educación secundaria pasó a ser cada vez más necesaria e insuficiente (Filmus y otros, 2001 *apud* Miranda, 2007:54).

Asimismo frente a la escasez de oportunidades laborales, el establecimiento escolar actuó como refugio para los jóvenes, sobre todo para aquellos de sectores desfavorecidos. En este sentido si bien las políticas educativas tuvieron éxito en cuanto al aumento de ingresantes a la escolaridad secundaria entre los distintos sectores sociales, no logró atenuar la desigualdad educativa en el acceso a los certificados que brinda la educación secundaria (Miranda, 2007).

Resulta pertinente reproducir textualmente a que se refiere cuando se discute de desigualdad educativa, según el texto escrito por Finnegan, F y Pagano, A, “La desigualdad educativa, en contraste, parece designar aquellas situaciones en las que se verifica una participación en el sistema educativo, pero signada por un tránsito diferencial, principalmente ligado al lugar que ocupan en la estructura social y estrechamente vinculado a los mecanismos de diferenciación producidos por el propio sistema escolar y presentes en las políticas y normas que lo regulan. De este modo, la desigualdad tomaría la forma de un acceso a circuitos educativos descalificados en contraste con los ofrecidos a los sectores sociales que cuentan con mayor poder relativo”. (Finnegan y Pagano, 2010, párr. 17)

De esta manera determinados sectores sociales, pueden insertarse en la “carrera” por el acceso a empleos calificados; sin embargo, los más desfavorecidos en cuanto al nivel socioeconómico y cultural, aun habiendo terminado el ciclo medio, acceden a circuitos educativos de baja calidad, y de esta manera consiguen empleo en las ocupaciones más marginales y precarias, que son consideradas no calificantes ya que

en ellas las posibilidades de aprendizaje son escasas (Gallart, Jacinto y Suarez, 1996, *apud* Jacinto y otros, 2005:10).

Si bien no hay una relación directa entre educación y empleo, se postula que las credenciales educativas resultan necesarias a partir de los cambios producidos en los procesos de trabajo y de selección de personal para el ingreso a los segmentos más favorecidos del mercado laboral, tal como ha sido mencionado. Por otra parte dichos segmentos no escapan a las condiciones de contratación precarias que comenzaron a implementarse en este contexto (Jacinto, 2005) propiciada por una legislación tendiente a la desregulación del mercado laboral (Miranda, 2007). No obstante tal como postula Nicole-Drancourt (Drancourt, 2000, *apud* Jacinto, 2005:6) aunque la precarización laboral es un problema que afecta a los jóvenes en general, para algunos es un camino obligatorio hacia la estabilización, mientras que para otros puede convertirse en una condición permanente de relación con el mercado de trabajo.

Por otra parte, la mayor escolarización de los jóvenes producto de la extensión de la obligatoriedad escolar y la implementación de programas, así como una mayor exigencia en cuanto a credenciales educativas para acceder al mercado laboral, se encuentra enmarcado paradójicamente en una devaluación de estas mismas credenciales. Esto se verifica en la exigencia de escolaridad media completa, para desempeñarse en puestos en los que décadas atrás no lo requerían, incluso en puestos de escasa calificación (Jacinto, 1995).

Resulta explícito en este aspecto citar lo señalado por Ibarrola “A lo largo del tiempo las correlaciones positivas se dan entonces en un nuevo plano de desigualdad: la categoría de quienes tienen menor escolaridad abarca incluso a quienes completaron la escolaridad obligatoria, y no necesariamente se constituye por analfabetos, cuyo número ha descendido efectivamente en la región. Por el contrario, la categoría de quienes tienen mayor escolaridad, incluye ahora no sólo a quienes tienen acceso a la educación superior sino a quienes cursaron posgrados. Los esfuerzos nacionales y personales por incrementar la tasa de escolaridad de los individuos y de la población económicamente activa son los que no parecen tener el efecto deseado, no sólo la

meta se ha desplazado, como en un espejismo, sino que parece haber cambiado de naturaleza: la mayor escolaridad de la población se correlaciona ahora con menor crecimiento económico, mayor crecimiento del sector informal de la economía y mayor desigualdad.” (Ibarrola, 2004:33)

Por resultado los jóvenes de sectores más favorecidos compiten por credenciales educativas y empleos para los cuales, en ciertos casos, se encuentran sobrecalificados; mientras los grupos más vulnerables no logran insertarse en el mercado laboral formal por no contar con credenciales educativas suficientes (Salvia, 2006). El desempleo y el ingreso en empleos de indigencia, por parte de estos jóvenes, dan cuenta de la generación de espirales de reproducción de la pobreza (Tokman, 1997, *apud* Van Raap, Tinoboras y Bonfiglio, 2007:10).

Numerosos estudios (Roberti, 2012; Miranda, 2006; Reguillo, 2000; Jacinto y otros, 2015) coinciden en señalar como la crisis en el ámbito educativo y la reestructuración del mercado laboral significó serias dificultades para los jóvenes. Sin embargo tal como ha sido señalado no todos los jóvenes han recorrido esta transición de la misma manera. Variables como el género, nivel socioeconómico, capital cultural, social y educativo ha arrojado como resultado diferentes trayectorias en este grupo social. En este sentido los jóvenes de clases medias y altas se han insertado en empleos temporarios, combinándolo con periodos de formación o búsqueda de un trabajo acorde a sus expectativas, mientras los jóvenes de sectores bajos requerían ingresar tempranamente al mercado laboral y abandonar estudios. En este sentido Margulis (1996) agrega que a diferencia de los jóvenes de clases aventajadas, los jóvenes de clases bajas no asisten a una “moratoria social” sino que el tiempo libre surgido de un paro forzado es vivido en este caso con culpa y sufrimiento (Margulis, 1996).

## CAPITULO 6

### POLITICAS SOCIALES Y JUVENTUD

La relación entre estructura social y política social es descrita como bidireccional. Es decir que en esa relación ambas interaccionan, dado que la política social no solo se genera a partir de la estructura social, sino que también contribuye a los procesos de estructuración social de las sociedades, pudiendo contribuir a generar cambios o permanencias en la estructura social (Adelantado, Rambla, y Noguera, 2000).

Frente a posturas que interpretan a las políticas sociales como meros instrumentos compensatorios de las desigualdades que genera el sistema económico, hay quienes reconocen que si bien esta definición no deja de ser cierta, también es incompleta, dado que las políticas se constituyen en instrumentos que generan y modulan tal desigualdad, tal como fue descrito en el párrafo anterior. Asimismo O'Donnell (citado en Van Raap y Schmidt, 2008) coincide al señalar que las políticas sociales se constituyen en productoras y reproductoras de un orden social desigual, operando sobre dichas desigualdades.

Reconociendo tal capacidad de las políticas sociales resulta necesario desarrollar como se viene definiendo e interviniendo en materia de políticas de inserción laboral juvenil. Esto a partir del análisis de los diagnósticos o ejes conceptuales que le dieron forma a dichas políticas, y el modelo de política social que imperaba en cada periodo.

En relación a esto Aguilar sostiene que “los problemas de la política son construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad (...) Las definiciones no solo estructuran y encuadran las elecciones posteriores de la política. También sirven para afirmar una concepción particular de la realidad.” (Aguilar, 1993:31)

## Los jóvenes en agenda pública

De acuerdo a Aguilar, numerosos problemas intentan ser objeto de atención del gobierno; las relaciones entre estado y sociedad son de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. Sin embargo, solo algunos pasan a formar parte de la agenda de gobierno, lo que se entiende como “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más apropiadamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.” (Aguilar, 1993:29)

La atención hacia tal tema puede provenir de los ciudadanos, el sistema político o el estado, pero el gobierno deberá definir el problema para seleccionar las opciones de acción y de esa manera determinar la probabilidad de solución. Estos tres componentes, atención, definición y tratabilidad del problema son determinantes en el proceso en el cual el problema, alcanza su carácter de agenda (Aguilar, 1993).

La temática referida a la situación social de los jóvenes ha comenzado a privilegiarse desde hace unas décadas, en debates académicos y públicos tal como ha sido mencionado en el primer capítulo. Han sido las transformaciones económicas, políticas y sociales con el advenimiento del modelo neoliberal, las que pusieron en foco la preocupación por los jóvenes por parte de organismos internacionales y gobiernos.

Los jóvenes entraron en escena a partir de la segunda guerra mundial, cuando se los diferencia en su condición de tales, producto de una mayor extensión del periodo previo a la entrada al mercado laboral, en el cual los jóvenes se escolarizaban y pasaban a encontrarse dentro de la cultura juvenil; (Langou y otros, 2014). Sin embargo según Barbetti (2010) las políticas estaban orientadas a un sector de la juventud que se encontraba integrada en el sistema, tal es el caso de las políticas de recreación, deporte y extensión de los servicios educativos; y es recién a fines de la década de los ochenta y principios de los noventa cuando comienza a privilegiarse la relación juventud-trabajo producto del desempleo y la desafiliación juvenil. (Barbetti, P, 2010; Langou y otros, 2014).

Resulta necesario mencionar por otra parte que diversos autores (Van Raap, 2010; Salvia, 2006; Langou y otros, 2014) señalan la proclamación en 1985 por parte de las Naciones Unidas del Año Internacional de la Juventud, como uno de los hitos que promueve en América Latina y países del mundo la discusión en materia de juventud por parte de organismos estatales. Es en este contexto en el cual se producen las primeras experiencias de gestión pública en la materia, así como la necesidad de discutir en torno a la juventud como un sujeto particular de política pública (Langou y otros, 2014). A su vez en Argentina este hecho coincide con la vuelta a la democracia, que permite la participación de nuevos actores que hacen eco de las preocupaciones que el nuevo contexto presentaba en materia de integración juvenil (Salvia, 2006).

De esta manera dentro de la nueva modalidad de políticas sociales de carácter compensador, se crearon programas que tenían como destinatarios a jóvenes, sobre todo a aquellos provenientes de sectores marginales. Según Salvia “El doble atributo de ser joven y ser pobre se conformo como un tema privilegiado de los discursos profesionales y gubernamentales en materia de política educativa, social y laboral. Esta población-definida a partir de una serie de parámetros operativos- pasó a constituirse en un segmento vulnerable sobre la cual el Estado debía emprender acciones de capacitación profesional y participación comunitaria, con el fin de facilitar su inclusión competitiva en un mercado laboral cada vez más exigente, lo cual se consideraba condición necesaria para salir de la pobreza.”(Salvia, 2006, párr. 15)

La nueva orientación de las políticas es descrito por Fleury “como respuesta a la crisis y con el objeto de contrarrestar estos efectos adversos del Plan de Ajuste Estructural incorporaron programas compensatorios que, a pesar de las criticas y resistencias, institucionalizaron tres “ideas fuerza” provenientes de una raíz neoliberal, tres conceptos que se privilegiaron como “orientadores” de las nuevas acciones: la focalización, la privatización y la descentralización.” (Fleury, 1997 *apud* Barbetti, 2005:7) Se trataría de un enfoque de política pública que separa la política económica y laboral, de la política social, y que tiene como rasgo central, la ya mencionada focalización como contrapartida a su universalismo previo (Jacinto, 1997).

Dentro de este nuevo contexto surgen las políticas de inserción laboral para jóvenes, regidas por los componentes de descentralización, privatización y focalización. Tal como señalan Andrenacci y Repetto “la desestatización, implicó la transferencia parcial o total de responsabilidades del Estado a actores privados (empresas y organizaciones gubernamentales y comunitarias); la descentralización produjo una reorganización de los servicios públicos y sociales que favorece el crecimiento de la responsabilidad relativa de los Estados subnacionales; y la focalización, por último, implicó un cambio de objetivo de la política social, del ciudadano como receptor por derecho, al grupo o zona de riesgo como receptor estratégico.” (Andrenacci y Repetto, 2007:14)

Además advierten que estos procesos produjeron fuertes impactos en términos de ciudadanía. Dado que si la política social en el estado de Bienestar, permitía acceder a los ciudadanos a los servicios sociales a partir de su calidad de portadores de derechos, las nuevas reformas remercantilizaron esto, al priorizar el acceso a partir del lugar que ocupan los sujetos respecto del mercado. Esto devino en la promoción de la desuniversalización de la política social. Particularmente la descentralización hizo recaer en los estados subnacionales responsabilidades de gestión de los servicios sociales, sin tener en cuenta las fuertes diferencias que presentan en cuanto a capacidades fiscales, técnicas y políticas. Y por otro lado la focalización consistió en que solo ciertos grupos caracterizados de acuerdo a sus carencias sean pasibles de obtener asistencia social (Andrenacci y Repetto, 2007).

### **Políticas de capacitación laboral para jóvenes en los noventa: acerca de sus enfoques y orientaciones de política social.**

Para intervenir sobre los problemas de desempleo y precarización juvenil se implementaron en distintos países de América Latina intervenciones orientadas a la formación de jóvenes, que tomaron como modelo el programa “Chile Joven”. El mismo se encontraba dirigido a jóvenes en situación de riesgo social y/o desempleo estructural (Barbetti, 2005).

Una de las formulaciones más corrientes para intentar explicar la problemática inserción laboral de jóvenes, consistió en describirla como un desajuste entre oferta y demanda. Según esta apreciación las nuevas condiciones macroeconómicas demandaban una oferta laboral capacitada para las nuevas exigencias que imponían los cambios en la estructura productiva y la falta de credenciales educativas acordes, así como una legislación poco flexible eran consideradas los puntos centrales a intervenir con el fin de optimizar el mercado laboral (Salvia, 2006).

Estas argumentaciones según Salvia (2006) en Argentina abrieron la posibilidad de reformas laborales, educativas y posteriormente la ejecución de programas basados en capacitación laboral. Entre estas reformas se registraron:

1. Un programa de flexibilización laboral basado en un régimen de pasantías y una variedad de modalidades de contratación laboral promovidas para favorecer la contratación de jóvenes (a través de la Ley de empleo de 1991 y otras normas laborales posteriores)
2. Una reformulación del sistema de formación técnico profesional, la ampliación de los años de escolaridad obligatoria y la reformulación de los sistemas de la educación media y superior (a través de las Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Superior de 1993)
3. una política de asistencia económica a sectores vulnerables destinada a favorecer la permanencia en el nivel escolar secundario o la formación técnica para el trabajo (a través de Becas Escolares para adolescentes de familias pobres y programas de capacitación para jóvenes pobres con déficit educativo). En la mayor parte de estos casos, los diseños de estos programas fueron desarrollados a partir de la intervención y el apoyo financiero de organismos internacionales de créditos (principalmente el BID). (Salvia, 2006:9-10)

En cuanto al tercer punto, tema central de este capítulo, las medidas que se aplicaron se basaron fundamentalmente en la capacitación laboral para la inserción, el autoempleo y los microemprendimientos productivos. Derivadas del análisis que



sostenía que el problema radicaba en la baja empleabilidad de los jóvenes producto del escaso capital humano.

La teoría de Capital Humano, adquirió particular relevancia en este periodo como soporte teórico de las intervenciones públicas destinadas a la exclusión laboral de los jóvenes (Barbetti, 2010, Barbetti, 2005). El capital humano es entendido como el conjunto de conocimientos y habilidades provenientes de la educación y la experiencia (Didier, Pérez y Valdenegro, 2013). Según este enfoque la carrera laboral consiste en el resultado de las inversiones que hacen los trabajadores en este capital. Por ende las diferencias entre las carreras de distintos trabajadores se explica a partir de desiguales inversiones en capital humano y tiene como resultado que quienes invierten más, tendrán mayores oportunidades en un mercado de competencia perfecta ( Muñiz Terra, 2012).

La empleabilidad definida como la posibilidad que tiene un desempleado de acceder a un puesto de trabajo, fue uno de los conceptos centrales de esta perspectiva. La misma de acuerdo a Campos Ríos “en términos generales es entendida como la probabilidad de obtener una vacante en un mercado de trabajo específico a partir de los atributos con los cuales está dotado el buscador y que son los que le permiten superar los obstáculos que le impone el mercado.”(Campos Rios, 2002 *apud* Formichella y London, 2005:3)

Estos atributos consisten en conocimientos, calificaciones, competencias y capacidades básicas para desempeñarse en los puestos laborales. Entre dichas capacidades se encuentran la agilidad mental, las actitudes, los conocimientos, la inteligencia emocional y la capacidad de relacionarse (Formichella y London, 2005).

Además de acuerdo a esta visión, la empleabilidad está estrictamente relacionada con el entorno familiar y escolar, ya que sería en el proceso de socialización primaria y secundaria del individuo, donde este desarrollaría las actitudes que lo convertirían en empleable (Formichella y London, 2005).

La educación por ende aparece como uno de los componentes principales dentro del concepto de empleabilidad. Y es dentro de la Teoría del Capital Humano, donde se postula la relación existente entre educación y el acceso a distintos puestos de trabajo, así como otros recursos que adquieren valor en el mercado laboral. Se trata de inversiones que realizan los individuos en capitales, que les otorgarían un mejor lugar en la fila por los puestos laborales, esto de acuerdo a una visión de mercado de competencia perfecta, en la cual el mercado laboral se encontraría regulado por el libre juego de la oferta y la demanda ( Formichella y London, 2005; Muñiz Terra, 2012).

Desde esta mirada los jóvenes debían ser capacitados, dotados de habilidades y conocimientos que les permitiesen mejorar la posibilidad de inserción en el mercado de trabajo y formarlos de acuerdo a los requerimientos de empresas en procesos de reconversión. Para ello el Estado en lugar de asistirlos, les debía brindar los medios para acompañarlos en sus recorridos, convirtiendo de esta manera a cada trabajador en gestor de su trayectoria laboral (Pérez, P, 2013).

Tal como señala Pérez Pablo (2013), concebido el problema en términos de baja empleabilidad pasan a ser los individuos, en este caso los jóvenes los responsables de esta situación, producto de un diagnóstico simplificado del problema. Falta de empleabilidad resulta en decir falta de credenciales educativas, falta de habilidades, falta de capacitación técnica, falta de manejo de nuevos entornos tecnológicos, falta de experiencias, falta de capacidades de planificación y racionalización de las búsquedas laborales, falta de competencias transversales, etc, en fin los jóvenes como envases vacíos y dando una definición del problema como fenómeno de índole individual. (Gutiérrez, A y Assusa, G, 2016).

De hecho entre las causas del desempleo juvenil que se esbozaron en los diagnósticos de las políticas sociales dirigidas a este sector, se encontraban la falta de experiencia laboral previa, la falta de conocimientos a causa de no haber completado los estudios primarios y secundarios, o la falta de adecuación de dichos estudios a las demandas del mercado (Van Raap, Schmidt 2008). En suma el diagnóstico se centró en modificar la oferta sin considerar las condiciones estructurales que crearon el problema.

## Proyecto Joven como modelo paradigmático

De esta manera los jóvenes de bajo nivel educativo, provenientes de los sectores más vulnerables que no terminaban la educación secundaria o básica y se encontraban desocupados o dentro del mercado laboral informal, ocupando los peores empleos se convirtieron en el foco de programas que tenían como fin suplir esas carencias (Jacinto, 2009).

Dentro de esta línea de programas se inscribe “Proyecto Joven” implementado en 1993 y finalizado en el año 2001, el mismo tenía como objetivo fundamental la capacitación laboral orientada según la demanda del sector productivo y se basaba en la configuración de una gestión que garantizara la transparencia, eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos (Cohen, Martínez y Navarrete, 2001). De acuerdo a los nuevos parámetros de costo/eficiencia utilizados en las políticas sociales de aquel entonces y bajo los procesos de focalización, desestatización y descentralización.

En este sentido el programa focalizaba en jóvenes a partir de los 16 años provenientes de hogares de bajos recursos, que presentaban escasa o nula experiencia laboral y bajo nivel educativo (Barbetti, 2005). Fue diseñado como el componente principal de dos programas: el Programa de Apoyo a la Reversión Productiva (PARP) que se inicia en 1993 y el Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de los jóvenes (PAPEJ) de 1997 en el segundo tramo del proyecto. Bajo la dependencia del Ministerio de Economía y luego del Ministerio de Trabajo, y tal como la mayoría de los programas implementados en la época, con apoyo técnico-financiero del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (Barbetti,2010; Van Raap, Schmidt,2008).

El programa PARP contenía cuatro proyectos entre los cuales se encontraba Proyecto Joven, al que se destinaba el 80% del presupuesto, convirtiéndose en el de mayor importancia. Por otra parte estaban el Proyecto MicroEmpresas centrado en el apoyo técnico y capacitación necesaria para el desarrollo de proyectos de microemprendimientos, el Proyecto Imagen que se proponía brindar orientación en la búsqueda laboral y por último el Fortalecimiento de oficinas de empleo (Van Raap, Schmidt, 2008; Cohen, Martinez y Navarrete, 2001).

Por otra parte los principios establecidos para la organización del programa fueron la centralización normativa, que iba a garantizar la transparencia e igualdad en tratamiento y la descentralización operativa que aseguraba la adecuada vinculación con el contexto de aplicación y la recepción de demandas de los actores involucrados (Cohen, Martínez, Navarrete, 2001).

La estrategia de intervención de Proyecto Joven consistió en implementar un dispositivo de ajuste entre oferta y demanda focalizado en un grupo en desventaja, tal como el descrito al comienzo, que permitiese mejorar las posibilidades de los jóvenes en la obtención de un empleo y pudieran sostenerlo en el tiempo (Felix, 1997). El elemento central para lograrlo sería capacitar a los jóvenes por medio de cursos gratuitos dictados por las ICAP instituciones de capacitación, que basaban sus contenidos en la formación de recursos humanos demandados por empresas. Dichos cursos tenían dos fases, una de capacitación y otra de pasantías que debían ser supervisadas por estas instituciones. (Felix, M, 1997; Barbetti, P, 2010). Los mismos eran de corta duración e incorporaban en sus contenidos los conocimientos, habilidades y actitudes propias de oficios demandados por el mercado, de índole semicalificados teniendo en cuenta el perfil de la población objetivo; y que podían ser asimilados por los jóvenes en el lapso propuesto.

Los cursos eran seleccionados por el Estado a través de concursos públicos periódicos en los que competían instituciones públicas y privadas (Cohen, Martínez y Navarrete, 2001). Esto provenía del análisis que postulaba que la oferta pública existente en materia de educación para el trabajo, se encontraba centrada en la oferta y no era acorde a las nuevas demandas productivas, además de ser incapaz de revertir la lógica institucional necesaria para la nueva orientación en programas, que requería de oferta de servicios de calidad tales como los que el mercado podía proveer (Felix, 1997). Es decir se pretendía un modelo alejado de la lógica burocrática y que estuviese orientado desde la demanda (Jacinto, 2008).

De acuerdo a Cohen et alii (2001) los objetivos centrales del programa eran la formación de mano de obra semicalificada de acuerdo a la demanda de empresas en

proceso de reconversión y el incremento de las posibilidades de inserción laboral y social de jóvenes que se encontraban en situación de marginalidad socio-laboral. Sin embargo, Van Raap Y Schimdt (2008) señala que uno de los ejes principales del programa era el apoyo al proceso de reconversión productiva, ocupando las empresas y las instituciones de capacitación un rol primordial en el programa.

En este sentido es posible esbozar que el Estado le otorgaba al mercado un rol principal y se concebía que los mecanismos propios de este ámbito serían los más eficientes para la gestión y asignación de recursos, en un claro proceso de desestatización de la política social.

En resumen el Estado le concedía al mercado la responsabilidad de la oferta de servicios de capacitación laboral, en competencia con el sector público, en cuanto a acciones de detección de la demanda, diseño de los cursos, ejecución de las capacitaciones y supervisión de las pasantías. Por otro lado el Estado se encargaba de apoyar la oferta, seleccionar los cursos ofertados, financiarlos, acreditar los beneficiarios potenciales, supervisar y controlar las acciones, y evaluar los procesos y el impacto.

De acuerdo a Jacinto (2008), las instituciones de índole privada que estuvieron a cargo de los cursos, si bien generaron prácticas más flexibles en relación a la oferta anterior, resultaron en entidades efímeras y poco sostenibles en el tiempo. Dado que las intervenciones estatales por medio de estos programas no generaron articulaciones con el sector formal de la educación ni con la formación profesional tradicional, y resultaron en una oferta fragmentada ejecutada por instituciones débiles (Jacinto, 2008, apud Brown, B, 2012:17) que no contribuyó a generar un sistema de formación de calidad, que respondiera a las necesidades de los jóvenes y del desarrollo del sistema socio-económico (Jacinto, 2008).

Por otra parte, la estrategia de focalización del programa orientado a jóvenes provenientes de hogares de bajos recursos, sin experiencia laboral y bajo nivel educativo alcanzado, remitió a lo que ha sido mencionado anteriormente como un

cambio de objetivo de la política social desde el sujeto ciudadano que accede por derecho, a los grupos de riesgo que acceden por necesidad, desde una visión de este sector como receptores estratégicos (Andrenacci y Repetto, 2007). En este sentido Duschatzky y Redondo señalan que “La focalización puede convertirse en una figura de exclusión, exclusión de la complejidad que envuelve la problemática de la pobreza y exclusión del status ciudadano, gracias a la atribución de un estatuto especial conferido a ciertos grupos poblacionales” (Duschatzky y Redondo, 2000:7)

Finalmente, es necesario volver a destacar que el programa basaba sus acciones en un diagnóstico que concebía que la causa del desempleo en los jóvenes, provenía de la falta de credenciales educativas acordes, o por no haber logrado concluir la educación secundaria, además de la falta de experiencia laboral. Por ende, había que intervenir sobre la oferta, en este caso los jóvenes, para que puedan ser individuos empleables (Schmidt y Van Raap, 2008).

De acuerdo a Pablo Ernesto Pérez (2013) el diagnóstico del programa centrado en el ajuste entre oferta y demanda, resultó en una simplificación del problema, ya que individualizó un problema que afectaba al conjunto de los jóvenes. Por otra parte, considera que si bien tuvo bajo impacto en relación a mejorar la empleabilidad futura de estos jóvenes, contribuyó a mejorar la reinserción social de algunos de los beneficiarios, aumentando la autoestima, mejorando las relaciones personales y de esta manera generó el incentivo para reinsertarse en el ámbito educativo a quienes lo habían abandonado.

Por otro lado, Van Raap y Schmidt, 2008; Salvia, 2006 hacen hincapié en que el diagnóstico excluye considerar los condicionantes estructurales provenientes de un modelo de sociedad excluyente; así como se oponen a la relevancia que adquirió la teoría del capital humano para fundamentar las causas del problema. Desde esta visión, tal como fue mencionado en el apartado anterior, los sujetos tenían posibilidades de capacitarse para obtener un empleo y el no hacerlo implicaba encontrarse desempleado. Esta lógica permeó los discursos y se transformó en ideología de la

época, que permitió inculcar en los jóvenes una visión que los convertía en culpables ante una situación de características estructurales y macroeconómicas.

De acuerdo a Verena Stolcke “La ilusión liberal de que la superación socioeconómica depende tan solo de la voluntad y el esfuerzo individual constituye una trampa ideológica que oculta las verdaderas causas de la desigualdad, a saber, la dominación y explotación de la mayoría desposeída por una minoría que vive en la abundancia.” (Verena Stolcke, 1998 *apud* Domenech, 2007:72)

Jacinto (2009) coincide en que los diagnósticos fueron débiles al no centrar su mirada en los condicionantes estructurales que ofrecía el modelo de sociedad que imperaba; además sostuvo que el programa no tuvo en cuenta las condiciones subjetivas de los jóvenes y la debilidad de las instituciones educativas que implementaban los cursos. Por otro lado, el desarrollo del programa en un contexto de desempleo masivo, significó un impacto nulo a la hora de mejorar la inserción laboral de los jóvenes (Devia, 2003 *apud* Jacinto, 2008:127).

## Políticas socio-laborales en la post-convertibilidad

A partir de la crisis del 2001 comienza un periodo de transición hacia un nuevo régimen de acumulación y reproducción social. La recesión iniciada en 1998 y la crisis posterior significaron un punto de inflexión que implicó transformaciones en las tendencias económicas que caracterizaron al modelo de convertibilidad (Roberti, 2015; Gutiérrez y Assusa, 2016).

En la etapa denominada postconvertibilidad se inicia un proceso de recuperación económica a partir de un contexto internacional favorable con tasas de interés reducidas, crecimiento de la demanda internacional y de precios elevados para los productos de exportación argentina, principalmente agropecuarios. Lo que implicó un aumento de las exportaciones con una tendencia al sostenimiento de fuertes superávits fiscales (Roberti, 2015).

Por otra parte, a partir del año 2003 la orientación del gobierno nacional asumió rasgos intervencionistas en claro contraste con el periodo anterior. Se apostó por el crecimiento industrial, con el fin de recuperar el aparato productivo, reducir la desocupación, y recomponer el mercado interno (Galasso, 2011 *apud* Segurado, 2014:16).

El mercado de trabajo presentó una reducción de la tasa de desocupación debido al crecimiento del producto industrial y del PBI. Sin embargo Roberti (2015) postula que persistió el empleo precario e informal, el cual afectó a un 35% de los asalariados, pese a la contracción de la desocupación.

Además cabe destacar, que la reactivación económica no redundó en un cambio profundo en la estructura productiva, sino que en este periodo se profundizó el modelo regresivo de extracción de recursos naturales, que mantuvo a la economía argentina inserta en el mercado mundial bajo la especialización agroexportadora de ventajas competitivas que generaron un escaso valor agregado (Ortiz y Schorr, 2007, *apud* Roberti, 2015:9). Este tipo de cambio competitivo no resultó suficiente para revertir la desindustrialización, la crisis laboral y la distribución regresiva del ingreso, características de las últimas décadas (Roberti, 2015).



Por otro lado las políticas diseñadas en el periodo comenzaron a adoptar nuevas perspectivas en el abordaje de la cuestión social, que remiten a la idea de inclusión partiendo de la ampliación de los derechos sociales y ciudadanos (Jacinto, 2008). En el plano discursivo apareció la idea de promoción como crítica a la mera asistencia; y el sujeto beneficiario como sujeto de derecho (Brandan, 2011). Sin embargo dicha noción de ciudadanía ya no se identificó con la ciudadanía de corte salarial sino con una ciudadanía de corte social (Brandan, 2011).

El sujeto beneficiario fue concebido como actor, en contraste a la idea de asistido imperante en otros periodos. Esto formaba parte de una estrategia del Estado de inclusión integral de los ciudadanos, fundamentalmente a partir del trabajo. De esta manera las políticas de empleo, se fundaron en la noción de inclusión laboral enmarcada en un entramado de derechos sociales (Brandan, 2011)

En este sentido, el trabajo recupera un lugar central en materia de intervención estatal, teniendo al Estado como actor central en dicho ámbito y da lugar a medidas tales como la sanción en 2004 de la Ley 25.877 de ordenamiento laboral que tenía entre sus fines reducir la flexibilización laboral de la década de los noventa (Assusa y Brandan Zehnder, 2014), y la implementación de políticas y programas destinados a poblaciones desocupadas u ocupadas en empleos precarios, a partir de una serie de políticas públicas de empleo en el marco del Plan Integral de Promoción de Empleo “Más y Mejor Trabajo.

Cabe señalar que el *paradigma de políticas activas* guío el tratamiento del trabajo en este periodo. Según Brown (2012) las políticas activas de empleo son aquellas que buscan acelerar la reinserción al mercado laboral y adaptar la oferta a la demanda a través de programas de capacitación. Estos objetivos parten por un lado de la idea de que la sociedad está compuesta por individuos que hacen elecciones racionales y de esta manera en relación al empleo, son quienes “deciden” encontrarse dentro del mercado laboral o mantenerse en el ocio. Por ende habría que desincentivar en el desempleado la opción de mantenerse como beneficiario de programas sociales y activar la búsqueda de empleo por parte de estos. Por otro lado, está la idea de que

quienes se mantienen en el desempleo lo hacen producto de su incapacidad para reinsertarse, y de esa manera los programas de capacitación vendrían a intervenir en esta cuestión. En fin, dicha “activación” consiste en que los beneficiarios realicen una contraprestación a cambio del monto que perciben (Jacinto, 2008).

En este sentido, el Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo que se inició en el año 2003, constituyó una línea de política activa, dentro de la cual se crearon diferentes programas con objetivo en la inserción laboral. Ha sido un marco que pretendía diferenciarse de las políticas pasivas implementadas en el periodo anterior y que apuntó principalmente a la generación de calificaciones de acuerdo a los requerimientos regionales y por ramas de actividad; a la ejecución de acciones orientadas hacia la inclusión laboral y social de los trabajadores, mediante el desarrollo de sus capacidades y competencias para mejorar sus condiciones de empleabilidad; y a promover el diálogo social entre Nación, las provincias, los municipios, las comunas y juntas de gobierno en pos de este objetivo ([www.trabajo.gob.ar](http://www.trabajo.gob.ar); Brandán Zehnder, 2011)

Además, se le otorgó privilegio al tratamiento individualizado de las desigualdades por parte de las políticas, así como el énfasis puesto en proveer herramientas a los individuos para que se manejen en un mercado incierto, teniendo en cuenta que la flexibilización del mercado de trabajo requería la formación de competencias flexibles (Assusa, G y Gutierrez, A, 2016).

En este sentido, la política asistencial estuvo dividida en una política asistencial de empleo bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y una política asistencial para la población pobre, bajo la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Además en las mismas siguió en vigencia el paradigma de la focalización atravesado por los condicionamientos antes mencionados, propios de las políticas activas (Oviedo Maltrat, 2014:22)

## Políticas socio-laborales y juventudes en la post-convertibilidad: acerca de sus enfoques y orientaciones de política social.

La mejora considerable en términos de disminución del desempleo, permitió que surgieran investigaciones que desviaron su interés desde el desempleo a la calidad de puestos de trabajo creados, así como al desempleo pero centrado en sectores sociales específicos (Roberti, 2015). Entre ellos los jóvenes, en quienes se advirtió que las condiciones laborales adversas permanecieron, a pesar de haberse registrado mejoras en la tasa de ocupación. La vulnerabilidad de este grupo social se distinguía en comparación a los adultos, a partir del tipo de empleo al cual accedían, principalmente en empleos precarios y con una alta rotación dentro de dichas ocupaciones. (Roberti, 2015).

En el contexto internacional distintos debates y foros internacionales incorporaron el concepto de ciudadanía juvenil, reconociendo a los jóvenes en su calidad de ciudadanos, productores de cultura y actores estratégicos del desarrollo (Barbetti, 2010). La inclusión de los jóvenes desde esta perspectiva, implicaba el acceso a un trabajo decente, que según la OIT requería por parte de los gobiernos diseñar un modelo de crecimiento que tenga al empleo como prioridad de las políticas económicas y mercados laborales en los que se respeten los derechos fundamentales del trabajo. Y en cuanto al diseño de estrategias para este segmento poblacional que se articulen ofertas educativas, formación profesional y apoyo a la búsqueda de empleo (OIT, 2007).

En este sentido, la cuestión juvenil requería de intervenciones por parte del Estado que dieran respuesta a la incertidumbre en las transiciones de los jóvenes hacia la vida adulta y para ello se necesitaba de nuevas conceptualizaciones, nuevos diagnósticos que caracterizaran el problema y delimitasen su intervención.

Es en este contexto en el cual surgieron en Argentina dispositivos orientados a la inserción laboral de jóvenes, que partían del *enfoque de activación de las juventudes*. Tenían entre sus objetivos, diferenciarse de las políticas precedentes en cuanto al rol pasivo del sujeto llamado beneficiario. Esto significó que estos dispositivos

implementaran estrategias de intervención centradas en la subjetividad de los jóvenes, para modificar la pasividad y la falta de cultura de trabajo que presentaban (Roberti, 2016).

A su vez resultó novedoso la incorporación de la orientación para el trabajo como una de las medidas claves que se incorporaron a las políticas de empleo (Jacinto, 2008). Es decir, un tratamiento que debía incluir intervenciones personalizadas y de acompañamiento permanente (Assusa, G y Gutierrez, A, 2016) pensado desde la lógica anteriormente mencionada de activación de las políticas, que debían ofrecer herramientas para el manejo de la propia trayectoria (Roberti, 2016).

Pérez Pablo (2013) sostuvo que en este periodo, comienza a argumentarse la idea de la falta de cultura de trabajo, esto a partir de la pérdida de centralidad del trabajo, en las identidades sociales juveniles, debido a sus trayectorias laborales inestables que combinan situaciones de desempleo, inactividad, empleo precario y autoempleo en peores condiciones que los adultos. En otros términos dichas condiciones, según esta idea, generaron que ciertos jóvenes presenten *escasa motivación por trabajar*.

De esta manera los diagnósticos dejaron de centrarse en la necesidad de capacitar a los jóvenes para su inserción laboral, para pasar a argumentar que lo necesario ya no sería solo capacitar sino que también era prioritario generar disposición hacia el trabajo en los jóvenes (Pérez, 2013). O tal como señalan Assusa y Gutierrez (2016) el problema que continua concibiéndose en términos de empleabilidad parte ahora de la necesidad de intervenir en el plano subjetivo, es decir es necesario intervenir en una población de determinado sector social que resulta inempleable a causa de su falta de habitus de trabajo, sin valores, actitudes e incompetente para acceder a los puestos laborales.

Es decir en el diagnóstico, además de la falta de competencias técnicas en los jóvenes para acceder a los puestos de trabajo, se agrega la falta de competencias básicas para la búsqueda, la consecución y el mantenimiento de un empleo; aquellas competencias que se adquieren en la socialización primaria y secundaria que ofrecen la familia y la escuela (Assusa y Gutiérrez, 2016).

Tal como en el periodo anterior el sujeto-objeto de las políticas sociolaborales en este contexto son los jóvenes vulnerables y como señalan Assusa y Gutierrez (2016) estos son definidos por su incapacidad. Se argumenta que son desertores de la escuela, faltos de experiencia, que se insertan tempranamente en el mercado laboral y que como consecuencia de esto construyen trayectorias inestables, debido a la falta de una correcta socialización de hábitos y prácticas de la vida institucional, tales como el reconocimiento de la autoridad, seguimiento de normas y concentración, entre otras. Además de déficits en el modo de pensamiento racional y elecciones claras para sus recorridos laborales. En resumen es en la subjetividad donde las políticas activas de empleo apostaron para intervenir, a través de la orientación como elemento clave para modificar actitudes y formar hábitos que modifiquen el déficit de empleabilidad que presentan (Roberti, 2016).

En este sentido Jacinto (2008) advierte que si bien resulta innegable que tanto el deterioro del mundo del trabajo, así como fenómenos socio-culturales más complejos, modificaron el lugar que tenía el trabajo en la identidad social de los jóvenes, este nuevo diagnóstico que parte de argumentar desde la escasa motivación de trabajo y la necesidad de generar disposición hacia el trabajo, podría ser una nueva forma de responsabilizar a los individuos de su situación.

Por otro lado Jacinto (2008) destaca que se implementaron medidas dentro de las políticas de empleo y sociales, que tenían entre sus objetivos brindar oportunidades para la terminación de la escolaridad formal, ya no solo como prioridad de las políticas educativas. Además la intervención desde la orientación, ha ido desde estrategias de carácter instrumental a una orientación más integral que involucra el fortalecimiento de las subjetividades, a partir de la mejora en la autoestima y en la creación de habilidades comunicacionales e interaccionales necesarias en el mundo laboral, pero también para la vida de los sujetos (Roberti, 2016). Esto vendría a reformular el concepto de empleabilidad que en este periodo, incluye una valorización de la educación formal y del aprendizaje de competencias transversales, que incluyen las necesarias para la vida social y laboral (Jacinto, 2008).

## Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo como modelo paradigmático

Uno de los principales programas de inserción socio-laboral de jóvenes implementado en la post convertibilidad fue el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, diseñado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) y como marco general del Plan Integral para la Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo”. Estuvo orientado a jóvenes de 18 a 24 años desocupados y que no hubiesen finalizado sus estudios primarios y/o secundarios (Assusa y Brandán Zehnder, 2014; Bantar, Brown y Neffa, 2015, Resolución 497/08).

El objetivo principal de acuerdo a la resolución era generar oportunidades de inclusión laboral y social para los jóvenes (Resolución 497/08). Y para ello había que incrementar la empleabilidad de los mismos (Brown, B, 2012; Bantar, Brown y Neffa, 2015).

Las prestaciones del mismo consistieron en brindar orientación e inducción al mundo del trabajo; en este punto la idea era que el joven construyera su proyecto formativo y ocupacional; también brindar apoyo en la terminación de estudios; ofrecer cursos de formación profesional, generación de emprendimientos independientes; practicas calificantes en ambientes de trabajo; y apoyo a la búsqueda de empleo y a la inserción laboral (Brown, Resolución 497/08). La gestión del programa dependió de las capacidades institucionales de los municipios a través de las Oficinas Municipales de Empleo (Bantar, Brown y Neffa, 2015).

Esta multiplicidad de servicios que el programa ofrecía, generó un circuito institucional amplio, en el cual los jóvenes podían realizar las capacitaciones, actividades formativas, prácticas laborales y procesos de orientación (Assusa, 2016). Para ello se requirió de la participación y coordinación de acciones de diferentes actores e instituciones, de índole pública y privada, y de nivel nacional, provincial y municipal. Entre ellas están las instituciones de formación profesional; organizaciones empresariales; organizaciones sindicales; organizaciones de la sociedad civil; y municipios y provincias (Brown, 2012)

A su vez resulta necesario destacar que este programa se encontró dentro de las medidas que buscaban activar las políticas pasivas de empleo (Brown, 2012) y así reducir el asistencialismo social. Se previó una ayuda económica para los jóvenes y como contraprestación se exigió que los jóvenes asistan a la escuela y al POI, programa de orientación e inducción al mundo del trabajo (Brown, 2012; Bantar, Brown y Neffa, 2015).

El Programa de Orientación e inducción al trabajo consistía en talleres que abordaban los siguientes temas: análisis del contexto productivo local y de las oportunidades de empleo que se presentan, construcción o actualización del proyecto formativo y ocupacional, derechos y deberes de los trabajadores, condiciones de trabajo y salud ocupacional, y alfabetización digital (Brown, 2012).

Una de las intencionalidades claves del programa ha sido que los jóvenes puedan construir e implementar un proyecto formativo y ocupacional, en el cual puedan identificar, sus intereses, necesidades y prioridades y su vinculación con un proyecto formativo y ocupacional; las particularidades de su entorno social y productivo para poder seleccionar estrategias de formación y trabajo; los saberes y habilidades para el trabajo que haya adquirido en distintos espacios de aprendizaje y experiencia; y estrategias adecuadas para planificar y desarrollar su itinerario de formación, búsqueda y acceso al empleo (Res. MTEySS 497/08). Esta etapa resultó obligatoria y previa a la participación de las demás acciones del programa y definía las prestaciones a las cuales accederían, es decir los recorridos que debían realizar los jóvenes eran particulares para cada uno de ellos, esto con el fin de que el programa pueda proporcionarles oportunidades de desarrollar trayectorias laborales pertinentes, adecuadas a sus perfiles, expectativas y entorno (Res. MTEySS 497/08; Assusa y Brandán Zehnder, 2014).

Otro de los puntos a destacar es que los jóvenes recibieron asistencia personalizada y permanente a través de la oficina municipal de empleo que tenía la función de intermediaria laboral ofreciendo asesoramiento, orientación y asistencia personalizada por medio de la figura del tutor, compuesta por miembros del equipo técnico de la

oficina. Ha sido responsabilidad de los mismos, acompañarlos durante toda su permanencia en el programa, por medio de reuniones periódicas, individuales o grupales con cada joven (Resolución 497/08).

A su vez la terminalidad educativa ha sido otro de los objetivos fundamentales, resultando en una prioridad estratégica para la inclusión ciudadana y laboral ya que se esperaba que tuviese como resultado una mejor inserción de los jóvenes en trabajos de calidad y disminuyera la rotación exacerbada en empleos de corta duración, otra de las grandes preocupaciones en torno al empleo al cual acceden los jóvenes (Resolución 497/08).

De este programa resulta posible enfatizar ciertos puntos que lo convierten en uno de los principales ejemplos en relación a los enfoques y perspectivas que se buscaba adoptar en las políticas de empleo y en las orientadas a la inserción laboral de jóvenes en particular.

En líneas generales se trata de un programa que incluye el concepto de activación, tal como fue mencionado en el apartado anterior referido a los dispositivos de inserción laboral de jóvenes implementados en este periodo, y, por ende, también contiene una contraprestación. Además aparece una clara intencionalidad de incluir a la educación como uno de los puntos clave para asegurar la inclusión social y laboral, ya no solo en las políticas educativas sino también en las políticas de empleo, y es así como aparece en la resolución que le da lugar al programa. Asimismo la formación profesional que ofrecían programas como el acá trabajado fue ejecutado por instituciones permanentes del sistema educativo pretendiendo evitar la proliferación de instituciones efímeras y oportunistas que se desvanecían una vez finalizado el programa (Brown, 2012). Tal como fue criticado en relación a la institucionalidad mayoritariamente privada que se creó en función de Proyecto Joven en la década del noventa, en clara competencia con las instituciones educativas públicas y con un discurso que las deslegitimaba.

Por otro lado, en el documento oficial del programa aparecen conceptos tales como el de orientación, inclusión y trayectorias, en clara coincidencia con las perspectivas de la época en la que se entendía que el objetivo de las políticas debía de ser la inclusión



ciudadana y eso por medio de estrategias que recuperaran la centralidad del trabajo y la orientación como intervención que brindara herramientas necesarias para que los jóvenes puedan delinear sus trayectorias, a partir del diagnóstico que enfatiza que la problemática laboral juvenil debe entenderse dentro de un mercado laboral incierto. Por lo cual resulta prioritario generar competencias básicas para la búsqueda, inserción y permanencia en el ámbito laboral, antes que competencias técnicas ancladas en oficios.

Dicha orientación remite a la consideración de la construcción de las subjetividades de los jóvenes e incluye acciones tales como, el acompañamiento personalizado y acciones tendientes a la orientación vocacional, formación actitudinal en relación al trabajo, el fortalecimiento de la autoestima y el desarrollo de habilidades comunicacionales e interaccionales para el mundo laboral, además de los objetivos de tipo instrumental como la confección del curriculum vitae y el acercamiento a las propuestas laborales existentes, entre otros (Ferraris, S y otros, 2016). Y, por otro lado, a su vez también se advierte la intencionalidad de crear disposición hacia el trabajo, de acuerdo al diagnóstico que sostenía que los jóvenes presentaban escasa cultura de trabajo.

Asimismo, se podría considerar que la inclusión del concepto de trayectoria el cual amplía el de transición al considerar no solo los hitos que marcan la generación de nuevos individuos adultos, sino principalmente las posiciones que ocupan en la estructura social y como de esa manera transitan esos procesos (Dávila y Ghiardo, 2011), permite advertir cierta complejización del análisis de la problemática, al menos en el discurso. Y requiere considerar que los programas orientados a grupos sociales de bajo recursos, precisan de intervenciones más largas y más integrales (Jacinto, 2008), en contraste a las estrategias de cursos cortos de formación técnica implementados en Proyecto Joven.

Por otra parte es necesario recurrir a ciertas reflexiones en torno a estas prácticas, que tal como señala Brandan (2011) por un lado remiten a una lógica de derechos e inclusión ciudadana, y que por el otro se traducen en una individualización de las

prestaciones y en el control de los comportamientos a partir de la formación de hábitos y actitudes.

En este sentido, Roberti señala que “el “éxito” programático se define en el plano de las subjetividades, donde predomina un énfasis en la activación (...) En consecuencia, se despliega el carácter paradójico de este proceso donde la subjetividad de los jóvenes emerge como una madeja biográfica susceptible de ser intervenida, orientada y regulada por diversas instituciones; a la vez, que se realizan llamados al ejercicio de la responsabilidad individual: cada uno de los participantes tiene que explorar y conformar su propio proyecto de vida. Como señalan Serrano Pascual y otros (2012), estos nuevos paradigmas de activación, en general, y de orientación, en particular, presentan al Estado social como un Estado terapéutico; a las políticas sociales como cruzadas contra la dependencia, que es visualizada una patología moral; y a los técnicos de orientación del programa como ingenieros de la subjetividad, cuyas prácticas se dirigen a la promoción de la empleabilidad y adaptabilidad de los jóvenes a fin de poder “venderse” en un mercado cada vez más competitivo e incierto.” (Roberti, 2016:12)

Por otro lado, Brandan (2011) sostiene que programas como el acá analizado, que permiten generar mayor autonomía en el sujeto, a partir del aprendizaje de competencias transversales, tanto en lo laboral como en lo ciudadano, representan avances en cuanto a los lineamientos de los programas compensatorios desplegados en los noventa. Pero no deja de significar que el problema planteado en términos de empleabilidad, y en consecuencia aquellas estrategias que se despliegan a fin de convertir a los sujetos en empleables, terminan responsabilizando a los jóvenes, olvidando que es la misma estructura del mercado de trabajo la que excluye.

Salvia (2006) por su parte considera que la definición del problema permite apreciar una continuidad con respecto a los programas implementados en la década del noventa, ya que en este periodo los programas de inserción laboral juvenil, siguieron centrados en un grupo poblacional perteneciente a sectores sociales rezagados que no consiguen empleo o se encuentran en empleos precarios, debido a su déficit de capital humano.

Es decir según postula, las causas del problema se continúan confundiendo con los síntomas de problemas que son de carácter estructural.

Esta explicación del problema en términos de empleabilidad, olvida que en el fondo los modelos societales excluyentes y poco generadores de empleo son la razón principal a contemplar (Roberti, 2012). Tal como señala Pérez “la generación de empleo depende esencialmente de cuestiones macroeconómicas, la calidad de los puestos de trabajo obedece a las prácticas de contratación de las empresas y solo el reparto de los puestos de trabajo disponibles depende de características particulares de los jóvenes sujetos de las políticas de empleo.” (Perez, 2013:4)

A su vez Assusa (2016) coincide en señalar que el programa no tiene en cuenta una perspectiva estructural en el diagnóstico e intervención de este dispositivo de mejora de la empleabilidad. Resulta pertinente indicar sus conclusiones en el texto antes citado, el cual se basa en su investigación sobre estrategias laborales de jóvenes de sectores populares en Córdoba, en el mismo señala que “Aún luego de atravesar procesos de formación técnica, de “inducción” al mundo del trabajo y de “entrenamientos” laborales en el marco del programa, los beneficiarios continúan siendo víctimas de un conjunto de mecanismos estructurales que tienden a negarles el acceso a puestos de trabajo estables, calificados y registrados. Sus estrategias y lógicas de búsqueda laboral concentradas en redes informales y de interconocimiento personalizado continúan la mayor parte de las veces vigentes luego del trayecto por el programa; los métodos de selección excluyentes por parte de los agentes empresariales persisten aun habiendo tenido vínculos y experiencias con jóvenes beneficiarios de las políticas de empleo; y la inestabilidad estructural que caracteriza sus ingresos familiares y las condiciones en hogares numerosos con fuerte carga de trabajo doméstico continúan condicionando profundamente sus posibilidades de realizar apuestas alternativas (por ejemplo, las de formación a mediano plazo, que implican la postergación inmediata de tiempo dedicado a ingresos monetarios).” (Assusa, 2016:3)

Por otra parte, para finalizar es necesario destacar que en coincidencia con los lineamientos de programas de empleo de los noventa, este programa se rigió a partir de

los ejes de focalización, descentralización y desestatización. Si bien esta cuestión merecería un análisis de mayor profundidad, resulta pertinente reconocer la presencia de estos ejes en el modelo de política social de este periodo. En términos de focalización, el programa hizo foco en un grupo en desventaja, sin finalizar sus estudios primarios y/o secundarios, además de encontrarse desempleado o inserto en empleos precarios. Esta estrategia, tal como ha sido mencionado en relación a las políticas de los noventa, remite a un sujeto de necesidad y no a un sujeto que accede al programa por derecho. Es decir los jóvenes tienen que demostrar que se encuentran en determinada situación educativa y laboral para poder acceder al beneficio. Lo cual también vendría a discutir la noción de derechos que presentan estos programas en este periodo.

Además delegó la responsabilidad de co-diseñar, de organizar y poner en práctica el programa, a las oficinas de empleo municipales. Esta descentralización no tuvo en cuenta las disparidades regionales que podrían desembocar en una desigualdad en las prestaciones en las distintas provincias y municipios.

Asimismo se delegaron responsabilidades a organizaciones privadas (ONG) a partir de convenios (Riccio, 2014). De esta manera en un claro proceso de desestatización, el Estado traspasó responsabilidades a actores privados. Esto genera consecuencias negativas en términos de fragmentación de la política social (Andrenacci y Repetto, 2007).

## REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este trabajo, se intentó dar cuenta de un proceso que comienza a fines de la década de los años ochenta con el deterioro de los tradicionales mecanismos de integración social- el empleo y la educación- y que devino en lo que los expertos denominan la “nueva condición juvenil.” Aquella condición juvenil que se constituye actualmente por recorridos laborales inestables, inciertos y complejos. Teniendo en cuenta que la juventud resulta en una construcción histórico-social acerca de quiénes son los jóvenes y como desarrollan sus transiciones hacia la vida adulta.

De acuerdo a las principales formulaciones de estudios acerca de la temática, se expuso aquellas transformaciones en el ámbito educativo y laboral, que vienen configurando las transiciones de los jóvenes. En la década de los noventa en Argentina, la reforma educativa y las nuevas normas flexibilizadoras en el ámbito laboral resultaron el trasfondo desde el cual analizar la nueva configuración.

La crisis del Estado Social en Argentina significó el derrumbe de la centralidad del trabajo como asignador de bienestar para el conjunto de la sociedad, en un contexto de desocupación y precarización laboral favorecido por el paso de una economía de industrialización sustitutiva de importaciones a otra orientada al capital financiero. En este contexto la reestructuración del mercado de trabajo, se plasmó en una nueva legislación que flexibilizó las relaciones laborales que otrora se encontraban protegidas por un sistema social que aseguraba la protección social a través del empleo.

La educación a su vez también sufrió importantes transformaciones en este periodo. La reforma educativa según sostienen diversos autores, erosionó los principios de igualdad que sostenían a la educación pública. Esto a partir de la introducción de los postulados neoliberales en las políticas educativas, que priorizaron una visión de mercado, según la cual la educación debía regirse en términos de costo/beneficio.

Estos nuevos postulados se vieron plasmados en la aplicación de la Ley Federal de Educación de 1993, que le otorgó al Estado un rol subsidiario en el ámbito y favoreció el desarrollo del sector privado a través del financiamiento y la promoción de este sector.

Esto unido a una reducción del gasto público destinado al sistema de educación pública y medidas de política educativa que fragmentaron el sistema educativo, bajo el supuesto de atender las diferencias en dicho sistema, y que terminaron consolidando una educación para pobres y otra para grupos aventajados.

Si bien el periodo de recuperación económica a partir del año 2003, introdujo cambios favorables en materia de empleo y educación, la situación desfavorable de los jóvenes persistió, a la luz de cambios profundos en el modelo de acumulación capitalista, signado por la globalización.

Se trata de un grupo social afectado particularmente por el desempleo y la precariedad y que viene siendo objeto, desde la década de los años noventa de programas sociales de inserción laboral focalizados, tendientes a mejorar la empleabilidad de los jóvenes para que puedan acceder al mercado de trabajo. Esto bajo la idea de que los jóvenes deben ser dotados de capitales que les permitan hacerse valer ante los pedidos de empleadores. Esto choca particularmente contra un escenario que está lejos de ofrecer oportunidades laborales para todos.

Si bien entre los programas analizados (Proyecto Joven y Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo) encontramos diferencias notables, en cuanto a perspectivas que acompañaban a las políticas, de acuerdo a contextos también diferentes; hubo continuidades en las concepciones acerca del diagnóstico de la problemática inserción laboral juvenil.

Primeramente, fue necesario destacar que Proyecto Joven se desarrolla en un contexto de fuerte desempleo y en el que la ideología neoliberal penetra en los discursos de las políticas con mayor énfasis. Por lo tanto, el análisis de las causas y el tratamiento del desempleo juvenil no escapan a estas concepciones, que se inscriben en la lógica de combate a la pobreza a partir de medidas compensatorias para paliar la situación de pobreza de la gran mayoría de la población, producto de las políticas de ajuste estructural.

De acuerdo a esto se sugirió que los diagnósticos que subyacían en estas intervenciones redundaban en una misma explicación del problema en términos de baja

empleabilidad y de cómo este supuesto devenía en una culpabilización de este grupo social acerca de su situación. De acuerdo a esta noción los jóvenes no acceden a los puestos laborales por no encontrarse debidamente capacitados para los puestos ofrecidos y tener una escasa educación. Es decir cada trabajador se convertiría en gestor de su trayectoria laboral, por ende si no se encuentra capacitado es porque no ha realizado las inversiones necesarias en ese cometido. En fin tal como mencionamos remite a una responsabilización de los sujetos que se encuentran atravesados por una situación de desempleo y/o precarización laboral.

Por otro lado, en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo que se desarrolló en el año 2008, el panorama económico y político, cambió y desde el año 2003 se asistía a un continuo crecimiento económico. Además los gobiernos de ese periodo se postulaban en contra de las medidas neoliberales que se desarrollaron en la década pasada. Sin embargo cuando analizamos los ejes conceptuales que sirvieron de explicación al problema, volvimos a encontrarnos con el concepto de empleabilidad. Solo que en este periodo el análisis parte de capacitar, pero no solo en competencias técnicas, sino también aquellas subjetivas que les permitiesen adaptarse a un mercado laboral incierto.

El problema concebido en estos términos redundo en remitir las causas del problema a los propios jóvenes y excluyó del análisis las causas estructurales que le dan forma.

En este sentido, frente a la segmentación educativa y laboral que presentan las sociedades contemporáneas, se podría argumentar que los análisis de la problemática que no logren comprender que la sociedad no se encuentra compuesta por individuos libres que realizan elecciones racionales, tal como postula la teoría liberal que parte de la idea del mercado laboral como aquel ámbito de competencia perfecta, terminaran redundando en una responsabilización individual de los problemas de inserción y sin poder atender a la complejidad que presenta la cuestión juvenil.

Por otra parte, una posible futura línea de trabajo sería continuar este estudio a partir del análisis de las trayectorias de aquellos jóvenes que transitan por estos programas. El estudio desde las subjetividades de los jóvenes, unido a la dimensión estructural de

la problemática enriquecería los aportes al análisis de la problemática y le daría voz a aquellos que son protagonistas.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADELANTADO JOSE, RAMBLA XAVIER Y NOGUERA JOSE ANTONIO. "El marco de análisis: Las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales." en Adelantado, José Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España. Barcelona Icaria, 2000.

AGUILAR VILLANUEVA, L.F "Estudio introductorio en Problemas públicos y agenda de gobierno." Porria Grupo Editorial, México, 1993.

ANDRENACCI, L Y REPETTO, F. "Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana." Washington D.C: INDES. 2007

ANLLÓ, G Y CETRÁNGOLO, O. "Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos" en *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía Argentina*. CEPAL, Colección de Documentos de proyectos, Buenos Aires, Capitulo X, 2007.

ASSUSA, G. y MARIA, G BRANDÁN ZEHNDER. "Salvar a la generación perdida: gubernamentalidad, empleabilidad y cultura del trabajo. El caso de un programa de empleo para jóvenes en Argentina" en Revista de Sociología y Política, Año 22, N°49, marzo 2014, pp. 157-174

ASSUSA, G. Y GUTIERREZ, B.A. "El problema de la generación, la generación del problema. La producción social del problema de la empleabilidad juvenil en documentos de organismos públicos del mundo del trabajo" en Papers; Barcelona, 2016, Vol.101, pp.73-95.

BALARDINI, S. "De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud" en: Última década N°13, CIDPA Viña Del Mar, Septiembre 2000, pp.11-24.

BANTAR, H., BROWN, B., y NEFFA, J. "Empleo, desempleo y políticas de empleo. Políticas nacionales de empleo cuya ejecución está a cargo del MTEySS" en CEIL CONICET, N°21, 2015.

BARBETTI, P. "Estrategias de inclusión socio-laboral juvenil. Acerca del papel del Estado, las empresas y la sociedad civil en los diseños normativos de las políticas públicas" en II Jornadas, 2010.

BARBETTI, P. "Políticas sociolaborales juveniles; El caso del programa Incluir en la Provincia del Chaco: ¿Una nueva política?", ponencia presentada en el 7mo. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, 2005.

BECCARIA, L. *Empleo e integración social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.

BONFIGLIO, J, I., TINOBORAS, C Y VAN RAAP, V. "¿Educación garantía de trabajo? El rol de la educación en las oportunidades laborales de los jóvenes de G.B.A." presentado en V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, Montevideo, 2007.

BOURDIEU, P. "La juventud no es más que una palabra" en *Sociología y Cultura*. México: Grijalbo, Conaculta, 2002, pp. 163-173.

BRANDÁN ZEHNDER, M, G. "Problematizando la gestión gubernamental del desempleo: el caso del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo." Ponencia preparada para el III Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio 2011.

BROWN, B. "Las políticas públicas de empleo: de los '90 a la postconvertibilidad" en VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, 5 al 7 de diciembre de 2012.

BROWN, B. "Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo" en Empleo, desempleo y políticas de empleo, CEIL, 2012, pp. 21-35.

CASTEL, R. *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado*. México, Ed. Paidós, 1997.

CASTEL, R. "La dinámica de los procesos de marginalización. De la vulnerabilidad a la exclusión" en: Revista Topia, año 1, N°2, 1991, pp. 18-27

CHAVES, MARIANA. "Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales, 1983-2006" en: Papeles de trabajo, Revista Electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional San Martín, Año 2, N° 5, Buenos Aires, Junio 2009, pp.1-111.

COHEN ERNESTO, MARTINEZ RODRIGO Y NAVARRETE CECILIA. "Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos. Vol. I: Proyecto Joven en Argentina. Cepal. SERIE: Políticas Sociales. Santiago de Chile, febrero del 2001.

CORDOVA VIANELLO, LORENZO. "Liberalismo, democracia, neoliberalismo, e ingobernabilidad" en Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales ,año LVIII, México, Universidad Nacional Autónoma de México, octubre-diciembre 1996, pp. 2-35.

CORICA, A Y MIRANDA, A. "Las transformaciones en el mercado de trabajo en la Argentina de los últimos 10 años: Desigualdad y precariedad entre los jóvenes" en III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP. Córdoba-Argentina, del 24 al 26 de septiembre de 2008.

CORICA, A, OTERO, A Y MIRANDA, A. "Educación y empleo: la situación histórica de los jóvenes en Argentina, 1970-2001". Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Argentina, septiembre 2006.

DAVILA LEON, O. "Adolescencia y juventud: De las nociones a los abordajes" en: Última década N° 21, CIDPA, Valparaíso, 2004, pp. 27-50.

DÁVILA, O y GHIARDO, F. "Trayectorias sociales juveniles. Cursos y discursos sobre la integración laboral" en Centro de Estudios Sociales CIDPA, Papers, 2011, 96/4.

DIDIER, N, PEREZ, C Y VALDENEGRO, D. "Capacitación y capital humano: Análisis de las últimas dos décadas" en Revista de Psicología, Universidad de Chile, Centro de estudios de empleabilidad e Inserción Laboral, Santiago, Chile, 2013, pp.87-99.

DUARTE, K." ¿Juventud o juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente." en Última década N° 13, CIDPA Viña Del Mar, septiembre 2000, pp. 59-77.

DUSCHATZKY, S Y REDONDO, P. "El plan social educativo y la crisis de la educación pública. Reflexiones sobre los sentidos de las políticas compensatorias en los tiempos de la Reforma Educativa."FLACSO. Programa Argentina, Buenos, Aires, 2000, pp.1-19.

DOMENECH, E. "El banco mundial en el país de la desigualdad. Políticas y discursos neoliberales sobre diversidad cultural y educación en América Latina" en publicación: Cultura y Neoliberalismo. Grimson, Alejandro. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Julio 2007, pp.61-89.

FERRARIS, S y otros. "De políticas y subjetividades. Nuevas estrategias de intervención en dispositivos de inclusión socio-educativa para jóvenes en Argentina (2008-2016)" en Revista Paginas de Educación. Vol.9, Núm. 2, 2016, pp.1-32..

FINNEGAN, F Y PAGANO, A. "Desigualdades educativas en la Argentina: Transformaciones recientes y desafíos para las políticas públicas" en Serie Ensayos e Investigaciones, N°1. Foro Latinoamericano de Políticas Educativas. Buenos Aires, 2010. Disponible en:

[www.forolatino.org/flape/producciones/estudios.../argentina1edit.pd](http://www.forolatino.org/flape/producciones/estudios.../argentina1edit.pd)

FELIX MITNIK. "Proyecto joven: La capacitación laboral como herramienta de equidad social". Boletín cinterfor. No. 139-140, abril-septiembre, 1997.

FELIZ, M Y PEREZ, P. "Políticas públicas y las relaciones entre capital y trabajo. Contrastes y continuidades en la postconvertibilidad a la luz de la historia argentina" en *El movimiento obrero en disputa. La organización colectiva de los trabajadores, su*

*lucha y resistencia en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires, Colección Textos del Bicentenario, Ciccus/CEIL-PIETTE, 2011, pp. 87-108.

FILMUS, D. “La descentralización educativa en Argentina: Elementos para el análisis de un proceso abierto” en Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana. Noviembre 1997.3-5: San José. CLAD; Países Bajos. Gobierno Nacional; Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Costa Rica. Ministerio de Educación Pública.

FORMICHELLA, M Y LONDON, S. “Reflexiones acerca de la noción de empleabilidad” en Anales de la AAEP, 2005, pp.1-22.

GRASSI, E. “Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades” en Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica , Vol I-II, núm. 135-136, 2012, pp. 185-198

IBARROLA, M. “Paradojas recientes de la educación frente al trabajo y la inserción social” en Tendencias y Debates N° 1 Buenos Aires, Red Educación, trabajo, Inserción Social- América Latina (Redetis), septiembre 2004, pp. 1-46.

JACINTO, C. “Desempleo y transición educación-trabajo en jóvenes de bajos niveles educativos. De la problemática estructural a la construcción de trayectorias” en Dialógica, Vol. 1 N°1, Buenos Aires, 1996, pp.43-63.

JACINTO, C. “Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral” en Revista de trabajo, Año 4, N° 6, agosto-diciembre 2008, pp.123-142.

JACINTO, C. “Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes en Argentina: Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores” en Revista Estudios del Trabajo, Buenos Aires, ASET, N°13, 1997, pp. 57-88.

JACINTO, C. Y MILLENAR, V. "Enfoques de programas para la inclusión laboral de los jóvenes pobres: lo institucional como soporte subjetivo" en Última Década N°30, CIDPA Valparaíso, julio 2009, pp.67-92.

JACINTO, C., LONGO.M.E., BESSEGA, C. Y WOLF, M. "Jóvenes, precariedades y sentidos del trabajo". 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, del 10 al 12 de agosto 2005, Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, pp.1-26.

KRICHESKY, G y BENCHIMOL, K. *La educación Argentina en democracia. Cambios, problemas y desafíos de una escuela fragmentada*. 1ª ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Biblioteca Nacional, 2008.

LANGOU, G, D., ACEVEDO, A, B., CICCARI, J Y JIMENEZ, M. "Inclusión de los jóvenes en la Provincia de Buenos Aires". Documento de Trabajo N° 123. Buenos Aires: CIPPEC, 2004.

LEY DE EMPLEO N°24.013/1991

LEY DE EDUCACION NACIONAL N° 26.206/2006

LEY FEDERAL DE EDUCACION N° 24.195/1993

MARGULIS, M y URRESTI, M. "La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y juventud" Biblos, Buenos Aires, 2008, pp.1-13.

MEDINA, J., DELFINI, M., Y DROLAS, A. "Las relaciones laborales en la postconvertibilidad. Continuidades y rupturas en la negociación colectiva" en 7° Jornadas de Sociología de la Universidad de General Sarmiento (UNGS), Polvorines, Buenos Aires, 2012, pp.1-21.

MÉNDEZ, A. "La Ley de Educación Nacional, diez años después" en Agencia de Noticias Ciencias de la Comunicación (ANCCOM) Facultad de Ciencias Sociales, UBA, CABA, 2016.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGIA. “Descentralización y estrategias en educación. Caso Argentina”. Julio, 2003.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL Resolución 497/08.

MIRANDA, ANA. “Desigualdad educativa e inserción laboral segmentada de los jóvenes en la Argentina contemporánea”. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales. Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales- Sede Académica Argentina-.Año 2006.

MIRANDA, ANA. *La nueva condición joven: Educación, desigualdad y empleo*. Fundación Octubre de Trabajadores de Edificios, Buenos Aires, 2007.

MONTAGUT, TERESA. *Política Social. Una introducción*. Barcelona, Ariel, 2000.

MUÑIZ TERRA, L. “Carreras y trayectorias laborales: Una revisión crítica de las principales aproximaciones teórico-metodológicas para su abordaje” en Revista Latinoamericana de metodología de las ciencias sociales, vol. 2, N°1, primer semestre de 2012., pp. 36-65. ISSN 1853-7863.

NEFFA, JULIO CESAR. “De las políticas pasivas a las políticas activas: análisis comparativo de las políticas públicas de empleo (1989-2011)” en Empleo, desempleo y políticas de empleo, Buenos Aires, CEIL, año 4, n°10, segundo trimestre de 2012, pp. 6-41.

NEFFA, JULIO CESAR. “El trabajo como realidad social y valor en transformación” en El trabajo humano: Contribuciones al estudio de un valor que permanece. Buenos Aires, Ed. Lumen/ Humanitas, 2003, pp. 161-223.

NOSIGLIA, M, C. “El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional N° 26.206: continuidades y rupturas” en Praxis Educativa, N°11, 2007, pp.113-138.

OIT. Trabajo decente y juventud: Argentina. Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 2007.

OVIEDO MALTRAT, F. "Precariedad laboral en la sociedad argentina durante la post-convertibilidad." Tesis de grado, Licenciatura en Administración, Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas, Mendoza, 2014.

PAVIGLIANITI, N. et al. *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad.* Buenos Aires, Miño y Davila editores, 1996.

PEREZ, P.E. "Empleabilidad, motivación por trabajar y políticas de empleo para jóvenes en Argentina" en *Cuestiones de Sociología*, N° 9, 2013. ISSN 2346-8904. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.

REPETTO, F. y ANDRENACCI, L. "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina" en ANDRENACCI, L. (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea.* Buenos Aires, Prometeo libros, 2005, pp. 289-337.

REGUILLO, ROSSANA. *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto.* Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2000.

RICCIO, N. "Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, un análisis sobre su implementación" en *Políticas sociales en Argentina contemporánea: rupturas tensiones y continuidades*, Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional (JIDEEP), 2014.

ROBERTI, M.E. "El nuevo patrón de crecimiento (2003-2009). Su incidencia en el mercado de trabajo y en la situación socio-ocupacional de los jóvenes." en VII Jornadas de Sociología, año 2015.

ROBERTI, M.E. "En el umbral del trabajo y la educación: Trayectorias juveniles desinstitucionalizadas". VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre del 2012. Disponible en Memoria Académica.



ROBERTI, M.E. “Políticas de empleo juvenil en Argentina: una aproximación a los dispositivos de orientación socio-laboral para jóvenes (PROGRESAR Y PJMMT)” en Memoria Académica, VII Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo, 3-5 de agosto de 2016, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en:

[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.7540/ev.7540.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.7540/ev.7540.pdf)

SALVIA, A y MIRANDA, A. “La exclusión de los jóvenes en la década de los 90. Factores, alcances y perspectivas” en Papeles de Población, N° 16, México, Universidad Autónoma del Estado de México, abril-junio 1998, pp. 201-214. en I Congreso Internacional de Pobres y Pobreza. Universidad Nacional de Quilmes y Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del CONICET.

SALVIA, A. “Una generación perdida: Los jóvenes excluidos de los noventa” en Revista de Estudios de Juventud, 2000, pp.1-11.

SALVIA, A et al. “Los jóvenes pobres como objeto de políticas públicas. ¿Una oportunidad para la inclusión social o un derrotero de manipulación y frustraciones?” en ponencia presentada en el Tercer Congreso de Políticas Sociales, 2006.

SALVIA, A. *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina*. Buenos Aires, Miño y Davila, 2008

SCHMIDT, S. Y VAN RAAP, V. “Entre décadas: El caso del Proyecto Joven y el Programa Incluir. ¿Rupturas o continuidades en los principios orientadores?” en Salvia, Agustín Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina. Buenos Aires, Miño y Davila, 2008, pp. 111-134.

SEGURADO, M.M. “Jóvenes, mercado de trabajo y nivel de instrucción en el aglomerado Gran Rosario (2003-2011).” Tesis de grado de la Licenciatura en Ciencia Política. U.N.R. 2014

SOLDANO, D y ANDRENACCI, L. "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino" en ANDRENACCI, L. (comp.) Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Buenos Aires, Prometeo libros, 2005, pp. 17-79.

SVAMPA, M. "Las fronteras del gobierno de Néstor Kirchner. Entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo" en SWAMPA, M *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Siglo XXI/CLACSO, Buenos Aires, 2008.

TUÑÓN, I. Y SALVIA, A "Jóvenes excluidos y políticas fallidas de inserción laboral e inclusión social" en Revista de Estudios sobre Juventud, 2006, pp. 1-18.

VINOCUR, P y HALPERIN, L. "Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa" en Serie N° 85, Santiago, Chile, CEPAL, 2004.

VAN RAAP, V. "Educación, políticas sociales y acceso al mundo del trabajo: un estudio acerca de la desigualdad de oportunidades para los jóvenes en la Argentina." Tesis de Maestría. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 2010.