

### III Foro Latinoamericano de Trabajo Social. UNLP. 2016

EJE 4: Balances y perspectivas sobre las políticas públicas en la región. Sus impactos en la desigualdad, la construcción de derechos y la constitución de sujetos

#### Políticas públicas de juventud en Latinoamérica.

##### Autores/as:

Mgter. Patricia Acevedo <sup>1</sup>

Lic. Nicolás Giménez Venezia <sup>2</sup>

Lic. Consuelo González Claria <sup>3</sup>

Lic. Florencia Piscitello

Contacto: nicoglpb@gmail.com

**Palabras clave:** Juventudes – Políticas Públicas – Trabajo.

#### De dónde venimos y hacia dónde vamos.

La siguiente ponencia tiene por objetivo compartir algunas reflexiones respecto de cómo se han configurado las políticas públicas vinculadas a jóvenes en Latinoamérica, y en particular, en el caso argentino, realizar un análisis comparativo de las políticas que se proponen intervenir en la intersección jóvenes / trabajo.

Partimos de la tarea de investigación<sup>4</sup>, donde todos los miembros del equipo poseemos experiencia de trabajo con jóvenes en general y jóvenes de los sectores populares en particular, en un esfuerzo por articular las tres funciones de la universidad pública: extensión, investigación y enseñanza.

#### Políticas Sociales y Juventudes en la región.

Las políticas públicas de juventud en América Latina han seguido, en las tres últimas décadas, dos itinerarios paralelos: Por un lado, se han ido consolidando políticas sectoriales (en la educación, la salud, la prevención de la violencia, la recreación y el deporte, etc.).-mientras que en las políticas sectoriales, mayoritariamente se ha venido operando con el paradigma que mira a los jóvenes como un “grupo de riesgo”.

---

<sup>1</sup> Docente e investigadora de la FCS UNC.

<sup>2</sup> Equipo técnico. Oficina de Empleo (Red Nacional de Servicios de Empleo MTEySS) de la Municipalidad de Va. Allende.

<sup>3</sup> Equipo técnico. Centro Socio-Educativo Integral Lelikelen. Ministerio Desarrollo Social - Provincia de Córdoba..

<sup>4</sup> Proyecto de Investigación: *“El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo: incidencia de la experiencia de formación realizada en el CIT – Curso de Introducción al Trabajo - SEU UNC en las trayectorias laborales y educativas de los jóvenes de sectores populares.”*. Directora: Mgter. Patricia Acevedo. Codirectora: Lic. Susana Andrada. Miembros Docentes: Lic. Ana Paola Machinandiarena, Lic. Eliana López, Lic. Luis Arevalo, Lic. Marisa Perticarari, Lic. Valentina Tomasini. Miembros Graduados: Lic. Giménez Nicolás, Lic. Fernanda Retamar, Lic. Eugenia Rotondi, Lic. Ivana Santiano, Lic. López María Luz. SECyT UNC para el periodo 2016.

Por otro lado, se ha intentado diseñar respuestas integradas desde los Organismos Gubernamentales de Juventud, sin que existan -hasta el momento- convergencias importantes entre ambos procesos. En las formulaciones integradas se ha tratado de incorporar el “enfoque de derechos”, con algunos casos en donde –además- se mira a las y los jóvenes como “actores estratégicos del desarrollo”.

### **Políticas públicas destinadas a jóvenes en Argentina**

Centrándonos en las políticas públicas de juventud propiamente dichas a nivel nacional, los resultados de un relevamiento y sistematización realizados en 2013 permitieron identificar la existencia de un total de 88 programas, planes y líneas de acción destinadas a jóvenes en la Argentina<sup>5</sup>. Se ve así cómo, además del cambiante itinerario de las instituciones estatales dedicadas al tratamiento de la cuestión juvenil, se observa una marcada superposición entre la labor de los organismos sectoriales de juventud y un heterogéneo mapa de agencias involucradas en el diseño e implementación de políticas para jóvenes que, en muchos casos, no involucran a los organismos de juventud propiamente dichos ni son diseñadas desde una perspectiva generacional.

Asimismo, muchas de las políticas efectivamente destinadas a los jóvenes o que tienen a los jóvenes como sus principales beneficiarios, no están concebidas o implementadas como tales, como es el caso de la mayoría de las políticas públicas de las áreas de salud y educación.

El mencionado relevamiento permitió elaborar una tipología de las políticas públicas de juventud existentes en la Argentina. Éstas son: políticas de participación política y construcción de ciudadanía; políticas de inclusión social; políticas de actividades y prácticas culturales; políticas de acceso a derechos; políticas de inclusión y terminalidad educativa; y políticas de apoyo al desarrollo económico y los emprendimientos productivos:

### **Políticas públicas sobre trabajo en Argentina**

A partir del año 2003 se abre un nuevo proceso político, económico y cultural en nuestro país, que fue continuado y profundizado por dos mandatos posteriores (2007-2011 / 2011-2015).

---

<sup>5</sup> El Ministerio de desarrollo social concentraba la mayor cantidad (con un total de 22 políticas), seguido por el Ministerio de industria (con 12 políticas), luego el Ministerio de Educación (que implementa 10 políticas identificadas como específicas de juventud) y la Jefatura de Gabinete de Ministros, a cargo de 7 políticas públicas de juventud. 16 del total de las políticas relevadas, sólo el 30,7% están destinadas específicamente a población joven, mientras el 69,3% restante son políticas que incluyen a la población joven en sus acciones (puesto que contemplan esta franja de edad) pero están pensadas para una población más amplia.

En relación a la política laboral, se destacaron como características principales; la generación de empleo, la implementación de programas sociales que abordan a nivel nacional el problema del desempleo desde diferentes aristas y estrategias, y la restitución de algunos de los derechos de los trabajadores y los vinculados a la seguridad social que habían sido devastados durante la década anterior.<sup>6</sup>

Los programas sociales implementados fueron modificando su matriz ideológica y sus estrategias junto con las transformaciones que la misma problemática iba sufriendo. En el año 2002 comienza a ejecutarse el Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJyJH) que alcanzó 2 millones de beneficiarios y se constituyó en uno de los planes más masivos de la política social argentina<sup>7</sup>.

Esta separación de los destinatarios del PJyJH en dos ministerios distintos implicó retomar la antigua dicotomía “pobre”/“trabajador”, diferenciando las políticas y las estrategias destinadas a uno y otro sector. Sumado a la recuperación de las paritarias, a la mediación estatal en la relación capital-trabajo, a la disminución significativa del desempleo, implicó la deconstrucción de la *asistencialización* de la política social desarrollada anteriormente y volver a darle a la política laboral el lugar primordial de integración. (Tomatis , Becerra , Bertotto, & Gaviglio, 2012).

Este giro en el discurso gubernamental visibilizó una política de Estado que retomó como objetivo la reconstrucción de los mecanismos centrales de integración a través del trabajo. Esta resignificación de la “lucha contra la pobreza” se plasmó en la implementación de múltiples programas sociales destinados a generar las herramientas de re-inserción laboral en sectores previamente excluidos dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

En el área específica de las políticas asistenciales, el Plan Familias permaneció vigente hasta el año 2009 cuando es sustituido por la AUH lo que implicó un viraje político

---

<sup>6</sup> Se destacan entre ellos la recomposición salarial, la reapertura de las paritarias, la moratoria previsional, la “jubilación de amas de casa”, el regreso al sistema solidario de reparto (2008), la creación de la Asignación Universal por Hijo (2009), la ley de movilidad jubilatoria (2008) entre otras medidas (Bertranou, Cetrángolo, Grushka, & Casanova, 2011).

<sup>7</sup> En el año 2003 los beneficiarios de ese plan se traspasaron a dos programas: El Plan Familias que quedará dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) que quedará dentro de la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

de gran envergadura, en primer lugar por el modo de financiamiento que al provenir del ANSES la ubica dentro de la órbita del Sistema de Seguridad Social, reconociendo la incidencia del trabajo precarizado en nuestro país y constituyendo de hecho a una prestación social como un derecho. Este proceso fue acompañado por importantes inversiones en políticas universales<sup>8</sup>.

### **Análisis de políticas locales**

Existen diferentes formas de vinculación del Estado con la/os jóvenes, pero en particular, el marco actual de políticas vinculadas al empleo/educación dirigidas a jóvenes, está compuesto, a nivel nacional por los programas “Jóvenes con más y mejor Trabajo”<sup>9</sup> y “PROG.R.ES.AR.”<sup>10</sup>. A nivel provincial, el “Programa Primer Paso”<sup>11</sup>, al igual que el programa “Confiamos en Vos”<sup>12</sup>.

Partimos de reconocer que se trata de políticas con visiones e intervenciones distintas sobre los jóvenes y el trabajo. Para analizar estas políticas, y poder dimensionar las diferentes perspectivas, seleccionamos dos indicadores. El primero, refiere a la *concepción de los sujetos destinatarios* que las políticas, programas y proyectos imprimen. Existen diferencias teóricas y políticas de cómo son definidos los jóvenes a través de los nombres de las prestaciones, la denominación de los titulares, la inclusión o restricción de quienes componen la población destinataria, entre otros. En segundo lugar, proponemos a la *Accesibilidad*, respecto de cómo se configura el ingreso de los destinatarios – o no a las políticas.

### **Jóvenes con Más y Mejor Trabajo**

#### **Concepción del sujeto**

---

<sup>8</sup> En el ámbito de la Educación se tomaron centrales medidas como la Ley de Educación Federal, la reapertura colegios técnicos, la creación de nuevas universidades en todo el país, el aumento por ley de la inversión en educación a más del 6% anual, la triplicación del presupuesto universitario, entre otras medidas que volvieron a darle al Estado Nacional un rol preponderante en materia de educación. Por otro lado, respecto de la infraestructura social se destaca la re-nacionalización de empresas y servicios públicos como Aerolíneas Argentinas, YPF, el Correo Argentino y del sistema ferroviario.

<sup>9</sup> Programa creado a partir de la Resolución 4972008 del MTEySS de la Nación, y está dirigido a jóvenes de entre 18 a 24 años de edad, que tengan residencia permanente en el país, no hayan completado el nivel primario y/o secundario de escolaridad y se encuentren desempleados. Este programa tiene por objetivo generar oportunidades de inclusión social y laboral de jóvenes, a través de acciones integradas, que les permitan construir el perfil ocupacional en el cual deseen desempeñarse <http://www.trabajo.gov.ar/jovenes/>

<sup>10</sup> Es una prestación no contributiva destinada a brindar apoyo económico a jóvenes para que puedan completar sus estudios en cualquier nivel educativo (del trayecto escolar obligatorio en sus modalidades presenciales o de terminalidad educativa, y universitario), así como para la formación en oficios <http://www.progresar.anses.gob.ar/>

<sup>11</sup> El PPP se implementa desde 1999, regulado en 2012 por Decreto 190/12, y por la ley provincial 10.236 desde noviembre de 2014. Está dirigido a jóvenes de 16 a 25 años inclusive, que no tienen trabajo ni experiencia laboral, en el marco de la búsqueda de su primer empleo formal <https://programasdeempleo.cba.gov.ar/Ppp>

<sup>12</sup> Programa provincial que está destinado a adolescentes y jóvenes entre 14 y 24 años que según lo enuncia el programa no se encuentren en el sistema educativo formal ni en el mundo del trabajo. <https://programasdeempleo.cba.gov.ar/ConfVos>

El programa entiende a los jóvenes desde la perspectiva de derechos, como sujetos activos, reconociendo sus capitales para definir su proyecto de vida. El recorrido en los componentes del programa, es elegido en función al proyecto que los mismos jóvenes van definiendo durante el curso de capacitación según sus aspiraciones, intereses y motivaciones.

Introduce la categoría de juventud en la denominación del programa, considerando que “las y los jóvenes adquieren un valor trascendental y preponderante como actores estratégicos del desarrollo integral de la sociedad”, superando miradas estigmatizadoras, ya que pondera la promoción de la empleabilidad reconociendo sus trayectorias y proyectos.

Hablar de “más y mejor trabajo” implica reconocer que muchos de los/as jóvenes cuentan con experiencias laborales previas o actuales, pero dentro del sector más precarizado del mercado de trabajo. Desde esas experiencias, el programa pone el acento de las acciones en la promoción del trabajo decente y el acceso a derechos.

### Accesibilidad

Las inscripciones al programa se realizan en todo el año en las Oficinas de Empleo más cercanas al domicilio de los jóvenes. No existen condicionantes económicos que determinen la imposibilidad de acceder al programa. Pueden acceder los/as jóvenes que no hayan terminado de cursar los estudios obligatorios, ya sea que lo hayan abandonado o lo estén cursando al momento de la inscripción y que estén desocupados (o empleados en el mercado informal).

Cada Oficina o Unidad de Empleo en los municipios o comunas, cuenta con equipos con personal calificado, proveniente de carreras de las ciencias sociales y humanas, con experiencia en trabajo con jóvenes, conocimiento de las principales actividades económicas y del mercado laboral local, que acompañan a través de tutorías en las experiencias que los jóvenes transitan en las diferentes actividades del programa. Este equipo está compuesto por la coordinación, orientador/a, relacionador/a, entrevistador/a, operador/a de plataforma, entre otros. Desde 2014 se incorpora la figura de tutores territoriales.

### **Confiamos en Vos**

#### Concepción del sujeto

Este programa, partiendo de su denominación “Confiamos en Vos” y a partir de un análisis realizado a partir de la lectura de los cuadernillos y materiales para los cursos de capacitación, entendemos que posiciona a los y las jóvenes como únicos responsables de su situación laboral y educativa. Además direcciona la mirada hacia un joven pasivo, mostrándolos como jóvenes que carecen de trayectorias laborales y educativas que tienen que “incorporar” aquellos valores que le transmite la capacitación del programa, sin tener en cuenta que la mayoría de ellos cuentan con trayectorias en ambos campos y que el problema del desempleo tiene que ver con cuestiones estructurales y no vinculados estrictamente a los valores. Así, entendemos que el mismo pone el acento en el joven para la resolución del problema, a diferencia de los demás programas abordados que, en mayor o menor medida, identifican al problema de manera estructural.

### Accesibilidad

Las inscripciones al programa se realizaban dos veces al año, lo cual posibilitaba – a diferencia de otros programas en los que la inscripción es única- que los y las jóvenes que no se inscribieron por diversos motivos tuvieran la posibilidad de hacerlo nuevamente.

El programa contaba con un equipo técnico que acompañaba con tutorías la participación de los jóvenes en las diferentes etapas del programa.

Respecto de la inserción laboral, el programa preveía la figura de gestores, con la función de gestionar pasantías para un número reducido de jóvenes al finalizar la capacitación. El equipo técnico es quien iba determinando quienes eran los que, por su recorrido, aprendizajes y condiciones requeridas en los empleos, ingresarían a una práctica laboral. Esto implica que la selección de estos jóvenes se ve condicionada, a diferencia de otros programas. Retomamos esto porque consideramos que la selección de quiénes “pueden” o no presentarse a una pasantía o gestionar un micro-emprendimiento restringe el acceso al trabajo.

### **Programa Primer Paso**

#### Concepción del sujeto

El Programa Primer Paso reconoce las dificultades del contexto al momento de conseguir empleo –fundamentalmente el primer empleo-, pero el modo de ingreso al programa consiste en que cada joven se auto-gestiona la oportunidad laboral a través de la firma de una planilla de solicitud por parte del empleador interesado. Este mecanismo,

al dejar a criterio del empleador la participación en la política, direcciona la población objetivo a aquellos jóvenes de base clase media, que por moratoria social, por condiciones objetivas, por reconocimiento de horizonte de posibilidades han podido nutrir sus CV, y ganar experiencias en lo educativo y laboral.

Así el programa reproduce las exigencias y la selectividad estereotipada del mercado de trabajo, que en sus objetivos plantea transformar. Por otro lado, al ser realizada la selección por sorteo, el programa desconoce las asimetrías entre los diferentes jóvenes que aspiran a insertarse laboralmente, donde cada uno tiene experiencias, trayectorias, expectativas y urgencias diferentes al momento de conseguir un empleo. Por último, no existe equipo técnico que acompañe al/la participante ni está previsto ningún mecanismo de control o seguimiento de la pasantía, exponiendo a los/as jóvenes a situaciones de explotación laboral y arbitriariedades por parte de los empleadores.

### Accesibilidad

En primer término no podemos hablar de acceso libre, cuando la posibilidad de ser beneficiario del programa está supeditada al azar a través de un sorteo, lo que genera que la gran mayoría de inscriptos queden afuera, teniendo que enfrentarse nuevamente a los condicionamientos y exclusiones del mercado laboral.

En segundo lugar, los lugares físicos para retirar los formularios de inscripción son las comisarías. Esto está dirigido a aquellos jóvenes que no han sufrido violencia y persecución por parte de la institución policial, amparada en el Código de Faltas provincial. En ese sentido, una comisaría no se constituye en un espacio que favorezca el acceso a diferentes grupos sociales. Además, al ser una política social, el ámbito de aplicación debería ser uno vinculado a la promoción de los derechos, y no a la coacción de la fuerza pública.

### **Comentarios finales**

A partir del relevamiento de distintas experiencias, afirmamos que las políticas públicas en nuestra región deberían tener, en el marco de su diseño e implementación, perspectiva de género, perspectiva generacional, así como también perspectiva territorial. En la misma línea, las políticas públicas de juventud deben contar con enfoques étnicos y

asumir también que las y los jóvenes construyen identidades culturales y sexuales diferentes, respetándolas plenamente en todos los casos

El cambio de paradigma es sumamente necesario, en la medida en que permite encarar con decisión y firmeza el enfrentamiento a las actitudes paternalistas y clientelistas que suelen desplegarse desde el enfoque de riesgo.

Consideramos imprescindible reforzar y profundizar la apuesta por la construcción de derechos en el marco de los intentos de retroceso por parte del Estado Nacional a viejas perspectivas, que plantean una lógica del “derrame” y re-individualización de las problemáticas sociales en oposición al crecimiento económico con inclusión de las últimas décadas.

#### **Bibliografía:**

- Informes de investigación 2016 “Jóvenes con más y mejor trabajo: las representaciones sobre el trabajo y valoraciones sobre el programa de jóvenes”. Equipo de investigación Escuela de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. UNC
- Giménez, Gonzalez, Piscitello. Tesis de grado de licenciatura: “El mito de los cara lisa” (2016).
- Filmus Daniel (2010) La educación y el trabajo para la inclusión social de los jóvenes Revista de Trabajo • Año 6 • Número 8 • Enero / Julio 2010
- Jacinto, Claudia (2003) “Juventud, Educación y Trabajo en América Latina: Dilemas y Políticas”, ponencia presentada en el 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo – Los trabajadores y el Trabajo en la crisis, Buenos Aires, Argentina.
- *Alvarado y otros/as*. Juventudes latinoamericanas: Prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas. *Colección Grupos de Trabajo*. CLACSO. Buenos Aires. Mayo de 2015.
- Tomatis , K., Becerra , N., Bertotto, N., & Gaviglio, A. (2012). *Estado y Desempleo en tiempos de transición: políticas sociales y laborales orientadas a intervenir sobre el desempleo en Argentina*. Universidad Nacional de Córdoba Secretaría de Ciencia y Tecnología, Córdoba.