

## **Grupo 5: Políticas sociales, laborales y de seguridad social**

### **El plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo: su gestión en la provincia de San Juan.**

**Elsa del Carmen Alvarado Retamal**

Universidad Nacional de San Juan. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de investigaciones Socioeconómicas  
Ignacio de la Roza 590 (Oeste) – Rivadavia- San Juan

#### **Introducción**

Abordar el estudio de las acciones implementadas por la autoridad pública frente a un problema, significa abordar el estudio de las políticas públicas. En este amplio campo de las políticas públicas se pueden identificar el conjunto de acciones orientadas al empleo del sector joven de la sociedad. Estas estrategias por parte del Estado para abordar una problemática se plasman en programas, éstos cristalizan las visiones y orientan el accionar de la autoridad pública.

La presente ponencia da cuenta de los diferentes programas nacionales que se han implementado en la provincia de San Juan para atender el desempleo juvenil a partir del año 2001. El abordaje se realiza en primer lugar, con una perspectiva diacrónica, estudiándose las políticas de empleo orientadas a los jóvenes a partir del año 2001; y en segundo lugar, se analiza la gestión del programa “Jóvenes Sanjuaninos con Más y Mejor Trabajo”, vigente a la actualidad.

Una política pública comprende tres dimensiones, el marco jurídico que otorga legalidad a cada una de las acciones propuestas por el Estado, la dimensión política, es decir la toma de posición por parte del Estado frente al tema y la dimensión técnica – administrativa encargada de la implementación, ejecución y evaluación de la política. El análisis del programa “Jóvenes Sanjuaninos con Más y Mejor Trabajo, se centra en la dimensión técnica – administrativa del Estado y en el comportamiento de los agentes involucrados en la gestión de la política, como así también en el estudio de la mirada de los jóvenes respecto a los ejes centrales del Plan.

## **Los jóvenes y el mundo laboral**

Durante la mayor parte del siglo pasado los canales de integración social fueron el trabajo y la escuela, esto proporcionaban identidad y permitían la inclusión social. Para los jóvenes el trabajo posee, además, un valor simbólico que implica el pasaje de la adolescencia a la adultez.

En los últimos años, a nivel mundial, acontecieron cambios sociales, económicos y culturales que provocaron la pérdida de centralidad tanto de la escuela como del trabajo. (Salvia, A y Tuñón, I. 2002). A estas transformaciones en el mundo global se suman, en nuestro país, graves problemas de desempleo, los cuales se manifestaron de una manera descarnada con la crisis económica del año 2001. Esta problemática tuvo su caldo de cultivo durante la década del 90, donde el modelo político-económico adoptado dio lugar a la caída significativa del poder adquisitivo, al desempleo masivo y en consecuencia, a un aumento de la vulnerabilidad social. En este contexto, los jóvenes se enfrentan a un mundo laboral caracterizado por la incertidumbre y la inestabilidad, viéndose expuestos a mayores tasas de desempleo y precariedad laboral que los adultos.

Muy lejos de los “años dorados, las investigaciones dan cuenta de que los jóvenes de hoy, registran un sistema de oportunidades más empobrecido en términos de realizaciones educativas y laborales”. (Salvia, 2004)

Los jóvenes, especialmente de los sectores medios – bajos, sufren actualmente riesgos de exclusión sin precedentes, por diversas cuestiones, entre ellas, la creciente incapacidad del mercado de trabajo para absorber personas con escasas calificaciones, y de garantizar la cobertura de prestaciones sociales tradicionalmente ligadas al desempeño de empleos estables. A esto, se le suma las dificultades que el Estado enfrenta para reformar la educación y los sistemas de capacitación. (Farias, 2009)

De acuerdo con los datos aportados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), correspondiente al tercer trimestre del año 2006, la tasa de desocupación de los jóvenes de 15 a 24 años asciende a 25,1%. En términos comparativos la tasa de desempleo juvenil es de 2,9

veces mayor que la del total de la población y 3,6 veces mayor que la de los adultos de 25 a 29 años<sup>1</sup>.

Estas profundas transformaciones en el mercado laboral que impactan fundamentalmente en el sector de los jóvenes, ha hecho que la problemática del empleo juvenil sea incorporada en la agenda pública. Tanto los gobiernos de América Latina como los Organismo Internacionales, han reconocido que el empleo, subempleo o inactividad de los jóvenes no solo constituye una preocupación social y/o moral sino que las dimensiones futuras de este problema ocasionaran profundas repercusiones políticas y económicas. (Araujo, E. 2007)

### **Políticas juveniles implementadas en nuestro país**

En Argentina, durante el período 1990 – 2001 se consolida la transformación (iniciada en 1976) de un modelo de Estado de Bienestar, a un modelo de Estado Democrático Neoliberal. Desde este modelo Neoliberal se sostenía que la creciente y distorsionada intervención del Estado en la economía y la ampliación de las funciones del mismo, había exacerbado las demandas igualitarias generando inflación y conduciendo al desorden fiscal. En este marco se defiende al libre mercado como el único mecanismo capaz de superar la situación crítica que atravesaba nuestro país.

En tal sentido, si el Estado había sido incapaz de organizar el desarrollo capitalista, sí se había vuelto permeable a las demandas populares transformándose en el campo del conflicto por la puja distributiva; entonces la crisis era política y no económica, y la solución consistía en recortar y redimensionar el Estado. Desmontar la regulación política y subordinar todas las relaciones sociales a las leyes del mercado. Se asistió entonces, al retiro progresivo del Estado de sus funciones niveladoras y a la consecuente preeminencia del mercado. Lo cual origino un fuerte deterioro de las condiciones de vida de la población y la ampliación y diversificación de las situaciones de pobreza y desestructuración social. En este marco, el papel del Estado se redujo a la aplicación de políticas de contención, a fin de cubrir las brechas funcionales que provocaba el libre funcionamiento del mercado.

---

<sup>1</sup>OIT “Propuestas para una política de Trabajo Decente y Productivo para la Juventud”. Argentina

Se pasó de políticas sociales universalistas que aseguraban salud, vivienda, previsión social de calidad para todos los ciudadanos a una política social de focalización en los sectores más vulnerables. De este modo el Estado neoliberal acentuó su presencia pero no ya como eje articulador de ciudadanía sino como dador de bienes asistenciales fragmentados.

A partir del año 2003, con la asunción al gobierno de Néstor Kirchner se da un giro en las políticas sociales, reorientándolas en su diseño y ejecución, planteando como metas la incorporación de los sectores excluidos y vulnerables como los jóvenes, al mercado laboral, con un enfoque de derecho y de pleno empleo. Se intenta atender los problemas de pobreza con una mirada integral, asociada al empleo, a la producción y a la inclusión social dejando atrás el enfoque asistencialista, propio de la década anterior.

En consecuencia se han implementado diversos programas para atender al sector juvenil en situación de vulnerabilidad social. Araujo (2007) clasifica los programas nacionales destinados a los jóvenes en las siguientes categorías:

**Orientados al trabajo en relación de dependencia:** en esta categoría se incluye un único programa “*Red de Empresas Jóvenes con futuro*” (2006), cuyo objetivo es la inserción laboral de los jóvenes en relación de dependencia en el ámbito de las empresas.

**Orientados al trabajo independiente:** aquí se describen aquellos programas cuyo objetivo es la inserción laboral juvenil, a través del autoempleo o de emprendimientos asociativos, en los ámbitos rural y urbano. Acá se incluyen “*El Proyecto Jóvenes Emprendedores Rurales*”, este proyecto se creó en 2005 con el objeto de frenar las migraciones del campo a la ciudad y promover la creación de nuevas empresas entre los jóvenes habitantes del medio rural. Y “*El Proyecto Nacional de Inclusión Juvenil*” (INCLUIR), el cual fue gestionado por la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU) que inició su ejecución en octubre del año 2004. El propósito fue afrontar la desafiliación de los jóvenes, producida por la crisis económica y social que sufrió nuestro país.

**Orientados al trabajo en relación de dependencia e independiente (Mixtos):** aquí se encuentra el Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, el cual busca promover el trabajo de los

jóvenes en relación de dependencia y subsidiariamente incluir un componente de apoyo a la generación de microemprendimientos productivos.

En la provincia de San Juan se implementan sólo dos programas orientados a los jóvenes, el programa “Jóvenes Sanjuaninos con Más y Mejor Trabajo”, que depende del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia y está destinado a jóvenes entre 18 y 25 años que hayan concluido la escuela secundaria. Y el plan “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” dependiente del Ministerio de Trabajo de la Nación. Este programa está orientado a jóvenes entre 18 y 24 años que no hayan terminado la escuela primaria o secundaria y por supuesto que no tengan trabajo. Este último será analizado en su gestión en el presente trabajo investigativo.

### **La gestión del Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.**

La puesta en marcha del Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, involucra en su implementación a los tres niveles del Estado (nacional, provincial y municipal). Así se visualiza un entramado de órganos administrativos, actores institucionales, políticos y sociales que obedeciendo a intereses diversos cumplen una tarea o acción específica para ejecutar el plan.

En la implementación de este programa, el Ministerio de Trabajo se desempeña con la Red de Instituciones de Formación Profesional, la Red de Oficinas de Empleo, y la de Responsabilidad Social Empresaria. De esta forma el programa articula la acción del Estado Nacional, el Provincial y de las empresas privadas para mejorar las oportunidades de los jóvenes de conseguir un empleo de calidad. Por otra parte, se ha descentralizado no solo la decisión política (el plan) sino también los fondos económicos necesarios para financiar las estructuras administrativas encargadas de su implementación. Este plan es financiado por la Nación con fondos provenientes del Tesoro Nacional y el Banco Mundial.

Los municipios interesados en la implementación de la política han debido crear un área específica denominada Área de Empleo para Jóvenes, la cual depende de la Oficina de Empleo Municipal. El área está dirigida por un *coordinador*, quién cuenta con un equipo especializado en atención de jóvenes. El mismo está compuesto por *un orientador*, *por tutores*, *por capacitadores* y *por un relacionista de empresas*, quién se encarga de visitar a

los empresarios y ofrecerles el plan, con el fin de que el joven tenga la posibilidad de hacer su práctica calificante.

Desde Nación se han financiado los recursos materiales y los haberes durante un año del personal afectado en el área. Transcurrido ese tiempo el municipio asume el compromiso de financiar los haberes de los nuevos agentes estatales afectados al programa.

Actualmente en los municipios analizados se implementan solo tres programas orientados a jóvenes: Plan Jóvenes Sanjuaninos con Más y Mejor Trabajo, el plan Jóvenes con Mas y Mejor Trabajo (objeto de estudio en el presente trabajo) y el Seguro de Capacitación y Empleo, que si bien está destinado a los jefes de hogar, debe señalarse que muchos de ellos son jóvenes entre 20 y 30 años.

El primer paso para la ejecución del programa fue movilización a la población de jóvenes, la misma se realizó a través de una campaña de difusión, orientada a jóvenes de entre 18 y 24 años que se encontraran desempleados y no hubieran terminado sus estudios. Se utilizaron distintas estrategias como la revista municipal y los medios de comunicación. El éxito de la campaña de difusión es medida, de acuerdo a los funcionarios responsables de la gestión del programa, en términos de jóvenes inscriptos. Así en los Departamentos de Santa Lucía y Rawson existen doscientos cincuenta jóvenes beneficiarios y mil quinientos, respectivamente. Al respecto así se manifiestan los funcionarios informantes:

*“...utilizamos la revista municipal, los medios de comunicación, la radio, folletería y tratamos de ir a lugares puntuales como villas, es decir zonas vulnerables para hacer charlas y tratar de incentivar a los jóvenes.”*

*“La convocatoria fue dura. Por cuestiones de tiempo decidimos hacer una reunión grande, sectorizar por barrios e hicimos una charla del programa, les explicamos, sacamos las dudas a todos...”*

*“El programa ha sido exitoso si partimos de que tenemos 1500 inscriptos.”*

La convocatoria a inscripción de postulantes al programa, está orientada especialmente a jóvenes de nivel económico bajo, no obstante los funcionarios municipales señalan que

también han accedido, en menor medida, jóvenes de clase media. Así se lo indican los informantes:

*“El nivel económico es bajo en el sentido que hay jóvenes que tienen familia y los 150 pesos es el único dinero que reciben”*

#### **a- Obstáculos en la implementación desde la percepción de los funcionarios**

El plan es ejecutado en distintas etapas que se desarrollan casi simultáneamente: 1) lograr que el joven realice su terminalidad educativa; 2) capacitar al joven a través de distintos talleres; 3) la realización de una práctica calificante y 4) los emprendimientos productivos.

La etapa de la terminalidad educativa es considerada prioritaria dado que este plan surgió en base a un estudio que realizó el Ministerio de Trabajo, en el cual se diagnosticó que existía un porcentaje importante de jóvenes sin terminalidad educativa y sin experiencia laboral.

La terminalidad de los estudios es entendida por los funcionarios como indispensable para que estos jóvenes puedan acceder a un empleo.

Así se expresa:

*“Este plan surge en base a un estudio en el cual los jóvenes de entre 18 a 24 años presentaban mucha dificultad para acceder a un empleo, al no tener estudios completos y no tener experiencia laboral.” (funcionario provincial)*

*“Se hizo un diagnóstico previo donde el punto más alarmante era que había una cantidad de jóvenes muy significativa con características de vulnerabilidad, por eso para paliar esta dificultad que presenta la sociedad se implementó este programa” (funcionario municipal)*

*“...la terminalidad es un requisito importante por una cuestión personal, porque nadie te toma en un trabajo sino tenes la secundaria”. (funcionario municipal)*

Primer obstáculo: infraestructura inadecuada y falta de coordinación entre las áreas del Estado

En esta primera etapa de implementación los funcionarios reconocen que el principal obstáculo es la falta de cupo en las escuelas, dada la gran cantidad de beneficiarios que han accedido al plan. Las instituciones educativas no están preparadas ediliciamente para recibir la gran matrícula de alumnos que han reiniciado sus estudios.

*“El obstáculo mayor que tenemos ahora es el cupo en las escuelas.... Los talleres pueden empezar en cualquier momento pero es indispensable que los chicos empiecen sus estudios. No creían que iba a tener tanta aceptación y demanda este programa”  
(funcionario municipal)*

*“Creo que a nivel provincial ha pasado esto porque no hay en las escuelas la capacidad para tomar a tanta gente, a tantos jóvenes que se incorporaron al sistema educativo” (funcionario municipal)*

Se puede percibir una ausencia de coordinación entre el sector de la educación y el trabajo, pues los mismos funcionarios señalan que no ha habido ningún tipo de vínculo con la cartera educativa. Es prioritario que si el plan tiene como eje fundamental la terminalidad educativa coordine acciones a fin de que los jóvenes tengan un espacio asegurado en las instituciones educativas.

Segundo obstáculo: Falta de interés y de información en los jóvenes.

Los agentes municipales señalan como obstáculo en la implementación, en primer lugar la falta de interés por parte de los jóvenes y por otro lado la falta de información respecto a la finalidad del plan, los jóvenes se presentan en el municipio en busca de asistencia económica. Esto último puede hacernos suponer que persiste en el imaginario de esta población las formas de intervención estatal que ha prevalecido hasta hace pocos años, asistencial – focalizada – prebendaría.



Así algunos funcionarios expresan:

*“...no es un trabajo para nada fácil lograr que el joven se entusiasme, que se enganche con esto para poder estudiar... el motor que tienen por ahí es el incentivo económico...”*

*“El joven viene desanimado porque no tiene los recursos o por problemas familiares y quizás tiene hijos... hay que darles mucha contención, mucho apoyo.”*

*“Esta franja de jóvenes a veces tiene baja la autoestima porque dejaron la secundaria y no fueron más... tiene actitudes porque todos las tenemos pero falta un empujoncito nada más...”*

Pero si bien se admite, que el incentivo económico que se les otorga funciona como una atracción, también se señala, que los jóvenes una vez insertos en el programa se dan cuenta de la importancia de la capacitación. Así expresan:

*“Muchos jóvenes vienen en una primera instancia por el dinero pero cuando empiezan a ver que el programa tienen sus exigencias y empiezan a cumplir, se dan cuenta que gracias a esa motivación se han logrado capacitar y tener más herramientas para insertarse laboralmente”.*

La segunda etapa de implementación del plan consiste en el dictado de distintos talleres que apuntan a recuperar competencias y habilidades propias de cada joven, con el fin de rescatar sus saberes y experiencias. En esta etapa es fundamental los roles del orientador y del tutor, quiénes asisten a cada joven que ingresa al programa, con vistas a que puedan terminar los estudios y empiecen a formarse profesionalmente.

En los municipios se han dictado cuatro talleres obligatorios denominados: Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo, Higiene y Seguridad, Derecho Laboral y Alfabetización Digital. Solo se han realizado los tres primeros, pues el último, que está a cargo del Ministerio

de Infraestructura de la provincia, no se ha podido dictar. La dificultad es la falta de espacio físico para la realización del mismo, es decir se requiere de cyber equipados con un determinado número de máquinas para su dictado. Al momento de entrevistar a los funcionarios todavía no se disponía de dicho espacio.

Además las Oficinas de Empleo brindan una serie de cursos no obligatorios, en donde el joven puede capacitarse en aspectos que sean de su interés en el marco de la oferta educativa brindada. Los cursos que se ofrecen son diversos, entre ellos se cuentan: medio oficial pastelero, máquinas industriales, computación, etc. Los mismos tienen una duración de dos meses, transcurrido ese período, la idea es que cada joven participantes de los talleres posea recursos (inexistentes al momento de su inicio) para encarar la búsqueda de su empleo.

Los funcionarios entrevistados señalan que lo que se busca es guiarlos en la elaboración de un proyecto formativo y ocupacional, identificando sus necesidades y prioridades, para capacitarlos en lo que el mercado laboral demande y así, puedan ingresar al mundo del trabajo.

*“... lo importante es que el joven sepa utilizar sus herramientas o sepa adquirir las herramientas necesarias para ir a una entrevista de trabajo y no fracasar”*

*“La idea es que el joven esté formado, adquiera una cultura del trabajo al momento de salir a la calle... que aprenda a cómo defenderse...”*

La tercera etapa se refiere a la realización por parte de joven de una práctica calificante en ambientes reales de trabajo, en empresas del sector público o privado. Los jóvenes beneficiarios asistirán a la empresa donde recibirán el entrenamiento (práctica y capacitación) bajo la dirección de la misma. Deberán completar de cuatro a seis horas diarias durante un período máximo de seis meses. El 20% de la carga horaria deberá ser destinado a capacitación en la empresa.

Las empresas deben cumplir una serie de requisitos para recibir a estos jóvenes, entre ellos están los siguientes: no haber efectuado despidos masivos en los últimos 6 meses, no haber sido sancionadas por empleo no registrado y estar al día con sus contribuciones y aportes de Seguridad social.

En los municipios analizados esta etapa está en plena ejecución. Las empresas son en su mayoría del sector metalúrgico, comercial, producción y servicios.

La Oficina de Empleo cuenta con un relacionador de empresas que es quién visita a las empresas y les ofrece la posibilidad de contar con mano de obra a través de este plan.

Los funcionarios entienden que la realización de la práctica calificante es beneficiosa tanto para el joven como para el empresario. Al joven le significa su primera experiencia laboral y al empresario contar con mano de obra más económica. En este acuerdo con las empresas responsables, el Estado se hace cargo del 73% del sueldo, mientras que el empresario abona el 27% restante.

*“...es un doble beneficio para el joven porque tiene una certificación al finalizar esa práctica... porque hoy te piden experiencia laboral, el joven que no tiene experiencia no lo toman en ningún lado. Y además tiene la posibilidad de que el empleador se comprometa a tomarlo en forma permanente, entonces puede quedar inserto y en papeles”. (funcionario provincial)*

*“...es un beneficio que se le da al empleador por estar al día.... Se le ofrece una mano de obra más barata” (funcionario municipal)*

*“...el empleador va a tomar una persona sin experiencia, le va a salir un poco más barato por los beneficios que tiene pero tiene que capacitarlo.” (funcionario municipal)*

Tercer obstáculo: las prácticas calificantes no asegura un empleo genuino a los jóvenes.

Estas prácticas, según los funcionarios, buscan ser algo distinto de lo que fueron las pasantías en los años 90, pues se propone acortar la cantidad de horas y que sólo sea durante 6 meses, con un fuerte control y seguimiento de los tutores para que la práctica no sea un puesto de trabajo sino que sirva para formarse y desarrollar todo lo que el joven aprendió en las etapas previas.

Los funcionarios hacen un especial hincapié en la capacitación que adquieren los jóvenes a través de las prácticas calificantes. Sin embargo esto no les asegura un empleo estable o un trabajo decente tal como promueven los organismos internacionales, principales financiadores de estos programas. Así los funcionarios expresan:

*“La diferencia con una pasantía es que el joven está más capacitado, más con su mente abierta.”*

*“Nosotros mandamos al joven trabajar capacitado, orientado”*

En esta instancia y habiendo analizado la normativa que sustenta el plan se puede percibir un desfase entre el objetivo de la norma y la realidad. Pues, se sostiene que lo que se busca es lograr la inserción laboral del joven. Sin embargo los empresarios no están obligados transcurrido los seis meses que dura la práctica calificante a tomar al joven como personal estable. La norma prevé claramente que no existe entre el empresario y el joven relación contractual alguna.

La última etapa prevista son los emprendimientos productivos. En ninguno de los dos municipios se había implementado la misma al momento de realizar las entrevistas. No obstante los funcionarios, entiende que es una vía propicia para que los jóvenes inicien su propia empresa.

Esta acción del programa consiste en detectar jóvenes emprendedores que tenga el perfil necesario para llevar adelante su propia empresa. Se les otorga una capacitación especial para que aprendan a calcular costos fijos, costos variables y además se les otorga una ayuda económica de 4000 pesos.

Esta etapa aún no implementada, es percibida por los funcionarios como bastante compleja. Consideran que no es fácil detectar jóvenes con este perfil. Así expresan:

*“Son casos muy aislados, muy aislados, no todos tienen personalidad o carácter para emprender y tampoco el Ministerio puede estar bajando fondos para que se pierdan o tengan resultados estériles. (funcionario provincial)”*

Otra de las cuestiones tiene que ver con el depósito de los fondos para financiar el emprendimiento, pues el mismo se deposita directamente a las cuentas de los jóvenes. Esto genera una gran preocupación en los agentes municipales, de ahí resaltan la necesidad de fomentar en los jóvenes emprendedores un sentido de la responsabilidad, a fin de que los fondos enviados sean utilizados correctamente. Así expresan:

*“Esa es la preocupación de nosotros, estamos tratando de hacer nuestra base de datos de todos los chicos que ya tienen las herramientas para hacer este proyecto, para saber que lo van a hacer con responsabilidad, que van cumplir, que van a saber usar el dinero”. (funcionario municipal)*

*“Estamos siempre concientizándolos, de que es un esfuerzo que tiene que hacer el joven, que no va a recibir la ayuda económica sin hacer nada, sino responsabilizarlos. Estamos trabajando todo el tiempo en eso, que el joven adquiera un poco más de responsabilidad y que puede formar su propio emprendimiento productivo.*

Cuarto obstáculo: Evaluación insuficiente del proceso de implementación.

En cuanto a la relación nación, provincia y municipio, los funcionarios señalan la existencia de una constante comunicación sobre todo a nivel nación – municipio. Trimestralmente los ejecutores del plan a nivel municipal deben presentar un informe de evaluación, a la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (quienes lo elevan a nivel nacional), donde detallan las actividades que han realizado en cada una de las etapas antes descriptas.

Además el protocolo de adhesión que los municipios firman para adherir al programa, cuenta con una matriz de resultado donde de acuerdo a la cantidad poblacional de cada municipio, se estima una cantidad posible de jóvenes adheridos. Los municipios están obligados a cumplir con la meta de adhesiones que se fijaron, pues esto significa para ellos que cumplen con las metas fijadas.

Se puede decir, que se realiza lo que algunos teóricos llaman una evaluación por objetivos, la cual consiste en identificar un conjunto de fines y organizar actividades para alcanzarlos. Así

desde esta perspectiva, la cuestión fundamental radica en determinar los efectos atribuibles a una política o intervención y examinar hasta que punto sirve para la realización de ciertas metas. (Ballart, 1992)

Sin duda que la evaluación que se realiza en torno al plan es de carácter cuantitativo, en donde los números de beneficiarios adheridos, capacitaciones realizadas y prácticas calificantes definen el éxito del plan en los municipios respectivos.

Se entiende que es necesario una evaluación de tipo procesual, donde siguiendo a Abdala proceso es entendido como “la interrelación dinámica entre las estructuras del programa y los diversos actores, generando un sistema vincular: medio ambiente del programa. Se evalúa especialmente por técnicas cualitativas (2001:192).

Por último cuando se les pregunta a los funcionarios por las fortalezas del plan o el éxito del plan, los agentes reproducen la visión de metas a cumplirse. Es decir entienden que es exitoso el plan en la medida que cumple con las metas establecidas.

Así expresan:

*“Nosotros estamos con más del 80 % de las metas cumplidas en cuanto al plan”  
(funcionario municipal)*

*“Las metas formales en su mayoría se han cumplido salvo que a nivel general tenemos que implementar los emprendimientos...” (funcionario municipal)*

#### **b- El Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo desde la mirada de los jóvenes**

La percepción que los jóvenes tienen acerca del plan expresa los significados y expectativas que poseen respecto al mismo.

Las acciones que realiza el Estado a través del discurso, la gestión y el control del programa inciden en la percepción que estos construyen acerca de su propia imagen, y el programa.

Fueron entrevistados jóvenes de 18 a 24 años de edad, beneficiarios del plan, que no habían concluido sus estudios primarios o secundarios y no poseían trabajo; residentes en los

municipios seleccionados. Estos jóvenes presentan trayectorias laborales densas<sup>2</sup> y se han desempeñado en varios oficios sin calificación y en condiciones laborales precarias, dado que se desempeñan en trabajos no registrados. Las principales actividades desempeñadas han sido en el sector servicio (niñera, empleada doméstica, lavadero, empresas de limpieza, carpintería, albañilería, etc.) y en el sector comercio (cajeros, repositorios, vendedores, etc)

Se indagaron las opiniones acerca del plan, centrando la atención en:

- a) Significado que otorgan a la educación y/o formación y sus incidencia en las condiciones de vida;
- b) Inconvenientes encontrados para reiniciar los estudios;
- c) Percepción acerca de los cursos de capacitación y las prácticas calificantes que el Plan les brindaba.

a) Significado de la educación y formación para el trabajo

Así como los agentes estatales otorgan una especial importancia a la terminalidad educativa. Los jóvenes entrevistados también valoran altamente la posibilidad que el programa les ofrece de completar su educación formal, primaria o secundaria.

Esta valoración positiva se vincula con mejoras en otros aspectos de sus condiciones de vida como el ámbito laboral o familiar. Está presente en el imaginario de los jóvenes de que solo a través de la educación es posible superarse y aspirar a un mejor trabajo; logrando así la inclusión social y laboral que desean.

Todos los jóvenes entrevistados han retomado sus estudios a partir de su incorporación al plan. Pues es una obligación que el plan les impone, no obstante ellos entienden que de la preparación educativa alcanzada depende la posibilidad de encontrar un empleo en mejores condiciones.

Así expresan:

---

<sup>2</sup> Las trayectorias densas se definen en función de las numerosas ocupaciones que los jóvenes han desempeñado, de 5 a 10 trabajos. “Los jóvenes del campo y la ciudad sus prácticas y trayectorias laborales”. IISE – FACSO – UNSJ. 2010

*“El estudio es el único camino para superarse, sino seguís estacado, capaz que tenes suerte pero creo que el estudio es la llave y la base para superarte.”*

*“En todos los trabajos te piden el secundario, yo he ido a muchos lugares con amigos pero me han dicho disculpa Martín pero no podes entrar necesito el secundario. Yo les he dicho que me ayuden a entrar y me dicen necesito el papel del secundario”*

*“Quiero terminar la escuela porque solo así podré acceder a un mejor trabajo”*

*“... el plan me ha permitido volver a la escuela, me ha significado mucho sacrificio...me costó mucho volver a estudiar pero estoy seguro que será para mejor...”*

Se puede apreciar que la mayoría de estos jóvenes comparten la representación de una relación directa entre educación y trabajo, por lo cual es válido el esfuerzo que demanda reiniciar sus estudios. Existe una significación compartida en torno al factor educación como vehículo para acceder a un trabajo. Como señala Herger “se espera que la educación y formación constituyan un satisfactor del tipo sinérgico, que proporcione los conocimientos necesarios y relevantes para la participación ciudadana en una sociedad cada vez más compleja y para el desempeño en campos ocupacionales de la realidad productiva, y al mismo tiempo fortalezca la capacidad de los sujetos para tomar iniciativas y refuerce la confianza en sí mismos y el sentido de su propio valor”. (Herger, N.2008:184)

#### b) Inconvenientes encontrados para reiniciar sus estudios

La realidad socioeconómica vivida por estos jóvenes muchas veces opera como obstáculo para continuar sus estudios dados los bajos ingresos de sus hogares. Por otro lado se presenta como obstáculo un factor cultural, este es “la edad escolar” que se presenta en el imaginario social, “los adultos deberían estar insertos en el mercado de trabajo, no en el sistema educativo, el sistema educativo es para los niños y los adolescente”, si este es el imaginario, el joven adulto que retoma la escuela supone la mirada de desvalorización que le devuelve la



sociedad. Así algunos jóvenes señalan la vergüenza que han sentido al reiniciar los estudios, dado que no hay una correspondencia entre la edad y el nivel educativo en el cual se los está capacitando. Así señalan:

*“Deje la escuela porque no podían mis padres bancarme... el plan me ha permitido contar con dinero para financiarme algunas cosas...”*

*“Fue difícil empezar la escuela, me costaba estar en una aula... yo decía que hago acá, no te sentís acorde, no te sentís bien dure muy poco en esa escuela y después empecé en un escuela nocturna”.*

La mayoría de estos jóvenes concurren a escuelas nocturnas dado que por las obligaciones que les impone el programa y por sus obligaciones familiares no pueden concurrir en horarios diurnos. Es la Oficina de Empleo a través del Área Joven quién se encarga de darles la información respecto a qué CENS (escuelas nocturnas) deben dirigirse.

Está presente en sus miradas que el incentivo económico que otorga el plan, es un atractivo pero también les sirve al momento de concurrir a la escuela.

Así señalan:

*“Los 150 pesos te pecha un poco esa es la verdad...porque uno dice sino trabajo ni estudio no lo voy a cobrar.”*

*“Está bueno, me ayuda mucho... son 150 pesos pero ayudan, es un buen incentivo”*

*“El dinero sirve para atraer. Seguro que muchos no lo ocuparan para el fin que debe ser pero bueno...a mí me ayudó muchísimo, hasta que yo tuve la moto me movía en colectivo...cuando empecé la escuela mi mamá no tenía para comprarme los útiles necesarios para empezar, pedí prestado a mi vecina, cuando cobre se lo devolví porque ese es el fin de esta plata ocuparla para el estudio. Son 150 pesos no son mucho pero a mí me ayuda muchísimo...”*

c) Percepción sobre los cursos de capacitación y las prácticas calificantes

En esta dimensión interesó conocer las percepciones y opiniones que los jóvenes beneficiarios poseían respecto a dos de las acciones previstas en el programa y que se implementan en los municipios seleccionados: los cursos de formación y/o capacitación y las prácticas calificantes que los jóvenes realizan en empresas del sector privado.

Cursos de capacitación

La gran parte de los entrevistados tiene una opinión positiva sobre los cursos y expectativas de insertarse laboralmente después de los mismos. Incluso los jóvenes desarrollan una gran expectativa de formar parte de los empleados de planta en la empresa, una vez finalizada la práctica calificante.

Como anteriormente se ha mencionado en los municipios elegidos se han dictado tres de los cuatro talleres de formación previstos, estos son: Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo, Higiene y Seguridad y Derecho Laboral.

El objetivo de estos cursos, según la normativa, es permitir a las y los jóvenes adquirir o fortalecer competencias y habilidades requeridas para el ejercicio de una ocupación.

Los jóvenes expresan distintas opiniones referidas a cada uno de los cursos realizados:

*de 5 o 6 días. En realidad es para definir tu perfil laboral, en qué te desarrollas mejor.”*

Los cursos de capacitación tienen una duración de dos meses y se han orientado a fortalecer el capital humano de los jóvenes participantes y a la mejora de la empleabilidad. Los mismos serían como una primera fase anterior a las prácticas calificantes. Se espera que al concluirlos los beneficiarios posean una experiencia suficiente para poder insertarse en el mundo laboral.

Es prioritario señalar que la fase de los cursos de capacitación la realizan todos los beneficiarios del plan; mientras que las prácticas no son realizadas por todos los jóvenes incluso no tienen carácter obligatorio.

Prácticas calificantes

Las prácticas calificantes que los jóvenes realizan duran seis meses y tienen un tope de 20 horas semanales, solo se pueden realizar en horario diurno y no pueden realizarse durante los días sábados y domingos.

Se entrevistó tanto a jóvenes que no habían realizado la práctica como a jóvenes que se encontraban insertos en empresas del sector privado, realizando la misma. La idea fue analizar las expectativas que tenía el primer grupo entorno a las prácticas como así también conocer que percepción tenían los jóvenes de su experiencia laboral.

Ambos grupos de jóvenes valoran altamente la posibilidad que se les ofrece de desempeñar un trabajo o práctica calificante. Es necesario señalar que algunos de los entrevistados que no habían realizado la práctica, no estaban informados de esta línea de acción que ofrece el programa.

*“Escuche algo de eso pero estaría buenísimo, porque vas a tener una oportunidad que no a todos se les da. Creo que todo depende del empeño tuyo, de la fuerza de aprender y aprovechar lo que están dando”*

*“Bueno no sé mucho de esta etapa, se eso que vamos a tener la oportunidad de hacer una práctica donde vamos a tener que aplicar todo lo que nos han enseñado, depende de nosotros si a la gente donde estamos trabajando les gustamos y nos dejan en ese trabajo. Sería re lindo. Yo me sentiría orgullosa de que alguien me haya recomendado para hacer una experiencia y me quede trabajando allí... vas a tener otro tipo de responsabilidades, otros horarios que cumplir, otras tareas que hacer.”*

Los jóvenes que se encuentran realizando su práctica calificante valoran el aprendizaje adquirido en la tarea realizada, la experiencia lograda, las condiciones laborales que se les brinda. Así expresan:

*“Me siento orgulloso de este trabajo, aprendí muchas cosas. El dueño me ha dicho que cumplido los seis meses me va a poner en blanco, vas a trabajar 8 horas y te voy a pagar más”*

*“Es buena está experiencia, cada día aprendo algo nuevo, me siento muy bien... estoy mejorando...”*

*“Este plan me ha permitido no solo hacer esta práctica sino además hacer cursos de formación profesional que seguro mejorarán mis posibilidades en el mercado laboral”*

*“Para mí este trabajo es muy bueno, porque tengo una experiencia nueva, aprendí algo nuevo, tengo una experiencia en una empresa grande que no sea cuidar un niño o cuidar una casa, es distinto. Tengo un jefe, a él le tengo que rendir cuentas, tengo horarios que cumplir, tengo un pago. Eso es importante, que te paguen bien”*

De las expresiones señaladas podemos evidenciar que el plan despierta en los jóvenes expectativas en cuanto a conseguir un empleo estable. Sin embargo, este análisis no puede realizarse sin tener en cuenta el marco en el cual estos jóvenes están insertos. En un contexto de reducción del empleo, el interrogante que habría que plantearse es si estos jóvenes van a conseguir un empleo genuino en las empresas donde realizan la práctica calificante.

Por otra parte, de la lectura de la norma y el contraste con las entrevistas realizadas se ha podido comprobar una falencia referida a esta fase. Desde la normativa se sostiene que uno de los objetivos del plan es generar oportunidades de inclusión laboral. Sin embargo cuando la misma norma habla de las prácticas calificantes señala “las prácticas calificantes que el joven beneficiario desarrolle en una entidad pública o privada en el marco de un proyecto no constituirá relación laboral con la entidad que ejecute el proyecto, ni con el Gobierno de la provincia, ni con el Municipio o el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; ni generará responsabilidad solidaria de éstos últimos respecto de las obligaciones a cargo de las entidades responsables del proyecto.”(Resolución N° 479 /2008)

Es decir, de la normativa se desprende que la empresa no asume ninguna relación laboral con el joven concluida su práctica calificante.

Al parecer se parte de la idea de que las nuevas formas de organización y producción junto a la creciente mecanización productiva plantean la necesidad de mano de obra calificada. De allí la idea de que es necesario capacitar a los jóvenes para que se adecuen a los nuevos

requerimientos que imponen las empresas. Así la problemática está centrada únicamente en el sector de los jóvenes, quienes no están capacitados para la demanda laboral, sin observar las características de ese mercado laboral altamente flexibilizado. Se partió de un déficit de capital humano o de una deficiente demanda laboral.

Así algunos autores entienden que el desempleo juvenil es explicado en función de un desajuste entre la oferta y la demanda de mano de obra, producido no sólo por los altos costos laborales y las trabas impuestas por una rígida legislación laboral sino también por las dificultades que presentan los jóvenes para adaptarse al mundo laboral imperante. (Schmidt y Van Raap, 2008)

### Expectativas para el futuro

Por último se indagó sobre sus proyectos futuros, como se ven en el largo plazo y que aspiraciones poseen.

En primer lugar, está presente en los jóvenes la idea de que el éxito depende de poseer estudios lo cual permite, según ellos, contar con una posición más ventajosa al momento de buscar un empleo estable. Reconocen la falta de estudio y su error al no haber aprovechado las oportunidades que sus padres les ofrecían. Así la mayoría de los jóvenes anhelan terminar sus estudios en tanto consideran que es la base de un proyecto de vida.

Así señalan:

*“El estudio es el único camino para superarse. Sino seguís estacando, capaz que tenes suerte pero creo que el estudio es la llave y la base para superarte . No creo que es así a la vista está. Yo he ido a muchos lugares con amigos pero me han dicho disculpa Martín paro no podes entrar necesito el secundario. Yo les he dicho que me ayuden a entrar y me dicen no puedo necesito el papel del secundario. Ahí te arrepentís y decís que..... porque no estudie”.*

En segundo lugar, los jóvenes aspiran a tener un empleo fijo que les permita no solo lograr los recursos económicos necesarios para subsistir sino también les permita formar una familia.

Así expresan

*“Yo busco una buena paga, que puedas vivir. Por ejemplo que me permita lograr ciertas cosas como casarme porque uno ya debe pensar en la otra persona. Busco tener dinero, yo creo que con estos 800 pesos que gano no me voy a poder defender para nada...lo que yo aspiro es a tener un buen trabajo”.*

En tercer lugar y en relación con lo dicho anteriormente, los jóvenes anhelan acceder a un empleo formal, en el cual deban cumplir horarios, obligaciones, se les otorgue vacaciones, donde se los reconozca por su trabajo.

Así señalan:

*“Creo que además de tener una buena paga, estar en blanco también es importante, te ayuda muchísimo: si tenes obra social, si tenes algún accidente laboral, seguro de vida...que trabajes las horas que sean necesario también ocho horas... que estés como debe ser regido por la ley. Y el trato también es importante, hay lugares en donde no te tratan bien, te basurean, te hacen sentir usado, te explotan, te usan...”*

Por último, los jóvenes se muestran esperanzados en que las prácticas calificantes realizadas, les permitan acceder a un empleo registrado.

*“Ojala al terminar el programa podamos encontrar un trabajo y poder aplicar todo lo que hemos aprendido.”*

*“Sería re lindo quedarme con este trabajo. Yo me sentiría orgullosa...ténes otro tipo de responsabilidades, otros horarios que cumplir, otras tareas que hacer”*

Está latente en estas significaciones otorgadas por los jóvenes, la necesidad de un eje estructurador en sus vidas. Es decir la necesidad de ser parte de algo y sentirse alguien, ya sea mediante la escuela o el trabajo. En tanto estos elementos son reconocidos por ellos, como factores de pertenencia y reconocimiento societal.

## **Reflexiones finales**

A partir del año 2003, se intenta reorientar las políticas sociales en cuanto a su diseño y ejecución, apuntando a la incorporación de los sectores excluidos y vulnerables como los jóvenes, al mercado laboral, con un enfoque de derecho y de pleno empleo. Se intenta atender los problemas de pobreza con una mirada integral, asociada al empleo, a la producción y a la inclusión social dejando atrás el enfoque asistencialista, propio de la década anterior.

En consecuencia se han implementado diversos programas para atender al sector juvenil en situación de vulnerabilidad social. Uno de ellos es el plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, cuyos ejes son lograr la terminalidad educativa, la capacitación y la inserción laboral. Este programa, de acuerdo a los objetivos del plan, responde a esta nueva modalidad de intervención estatal basada en la creación de empleo, a fin de instalar al trabajo como fuente de derechos para los jóvenes.

Este plan partió de un diagnóstico según el cual una importante número de jóvenes no podían insertarse en el mercado de trabajo dadas las carencias educativas y de capacitación. De allí la necesidad de otorgar a los jóvenes los recursos que les falta para insertarse en el mercado laboral en pos de su inclusión social. Como señalan algunos autores, se partió de un déficit de capital humano o de una deficiente demanda laboral. Sin embargo, parece no haberse tenido en cuenta la oferta, es decir la posibilidad efectiva de que las empresas ofrezcan a los jóvenes un empleo estable y seguro.

Desde la ejecución del plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo se pueden observar cambios positivos como es el logro de la terminalidad educativa de los jóvenes y la capacitación laboral que se les otorga en su práctica calificante. Sin embargo se presentan varios obstáculos referidos a la falta de coordinación entre las áreas del Estado (Educación y Trabajo), la existencia en el imaginario de la sociedad de que el Estado debe actuar frente a los pobres mediante la asistencia económica. Así los jóvenes se acercan al plan primeramente en busca de la apoyo monetaria.

Otro de los obstáculos es que las prácticas calificantes realizadas por los jóvenes no les asegura un empleo genuino, en tanto se apunta a que el joven adquiera conocimientos, habilidades que le sirven para su práctica pero no les aseguran la inserción plena en el mercado de trabajo. En tanto las empresas no están obligadas a incorporarlos como empleados

estables y permanentes. Por último se entiende que la evaluación de la implementación debe ser de carácter dinámico y procesual y no meramente una evaluación de logro de objetivos. Se podría decir, entonces que no hay una ruptura significativa con el modelo de intervención de la década del 90, estamos en presencia de un modelo de política social liberal, siguiendo a Esping Andersen, en el sentido que se orienta a los sujetos vulnerados por el mercado en vez de garantizar el acceso a los derechos universales a todos los ciudadanos. Por lo tanto, se puede observar que si bien a partir del año 2003, con la reorientación del partido justicialista en el poder, se han introducido cambios positivos en la redefinición de las políticas sociales, que dejan de lado el enfoque asistencial e intentan la inclusión social de los jóvenes a través del empleo, esto no nos permite afirmar que se está frente a un cambio de modelo.

## **Bibliografía**

- Abdala, E. (2001): “Manual para la evaluación de programas de formación para jóvenes”. Montevideo: OIT – CINTERFOR.
- Balardini, S. (1999): “Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina” *en Revista Última Década* N° 10. Viña del Mar. Ediciones CIDPA.
- De la Garza Toledo, E. (2002) “Problemas clásicos y actuales de la crisis del trabajo” en De la Garza Toledo, J. Neffa (comp.) *El Futuro del Trabajo. El trabajo del Futuro.* Buenos Aires: CLACSO.
- Esping Andersen, G (1993): “Los tres mundos del Estado de Bienestar”. Valencia.
- Farías, M.L. (2009): “Aproximaciones al estudio comparativo de los programas de capacitación y empleo dirigidos a jóvenes implementados por el Estado y por Organismos no Gubernamentales”. Ponencia presentada en el 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.
- Grassi, E. (2003): “Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I”. Buenos Aires: Editorial Espacio.



- Hopp, M (2009): “Políticas sociales de empleo en la Argentina 2003 – 2008: un estudio comparativo de promoción del auto – empleo”. Ponencia presentada en el 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.
- Longo, M. E. (2001): “Los confines de la integración social. Trabajo e identidad en jóvenes pobres” en Battistini, O (comp.) El Trabajo frente al espejo, continuidades y rupturas en los procesos de construcción *identitaria de los trabajadores*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Neffa, J (1999): “Significación de la exclusión social en la argentina, vista desde el mercado de trabajo, en el desempleo en la argentina en los años 1990”. Córdoba: CEIL – PIETTE – CONICET.
- OIT (2004): “Tendencias mundiales del empleo juvenil”. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT (2007): “Trabajo decente y juventud”. América Latina.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984): “Estado y políticas estatales en América latina, hacia una estrategia de investigación”. Buenos Aires: CLAD. PNUD.
- Salvia, A. (2008): “Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina” (comp). Buenos Aires: MIÑO y DAVILA Editores.
- Salvia, A. Tuñon I. (2005): “Los jóvenes y el mundo del trabajo en la Argentina. El desempleo juvenil una problemática compleja”. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA.
-