



Grupo Temático N° 7: Juventud y Trabajo

Coordinadores: Claudia Jacinto, Ada Freytes Frey y María Eugenia Martín

Autoempleo y micro-empresarios juveniles: una caracterización de las actuales políticas laborales y sociales orientadas a su promoción.

Autor/es: Pablo Andrés Barbetti

E – mails: pablobarbetti@hotmail.com

Pertenencia institucional: Instituto de Investigaciones Educativas. Facultad de Humanidades.

Universidad Nacional del Nordeste

1. Introducción

Ante la persistencia del desempleo y la precarización laboral juvenil, por un lado, y frente a la escasez del empleo formal y asalariado, por otro, en las últimas décadas en América Latina cobran impulso nuevas líneas de intervención a partir de las cuales se visualiza al autoempleo y a los micro-empresarios productivos como una opción alternativa para el tratamiento de la problemática laboral en este colectivo social.

Muchas de estas iniciativas parten del supuesto de que cada joven tiene el poder de crear y surgir por sus propios medios, generando a su vez empleo para otros (en lugar de disputar con otros los escasos empleos existentes) y, por lo mismo, buscan desarrollar habilidades para autoemplearse (Jaramillo Baanante, 2004).

Cabe señalar que las mismas no constituyen una estrategia orientada sólo a este grupo etario si no que, como lo señalan Bekerman y Rodríguez (2007), se extienden a toda la población, especialmente a aquellos más empobrecidos y con problemas de empleo. Por otra parte, estas intervenciones - al menos en Argentina- no parecen configurar un campo homogéneo, sino todo lo contrario: son promovidas desde diversos organismos (Ministerios de Trabajo, de Industria, de Desarrollo Social, entre otros), poseen alcances diferentes en cuanto a sus objetivos y componentes e incluyen experiencias diversas: algunas orientadas y reguladas por la lógica de mercado, mientras que otras son más cercanas a la denominada economía social y/o solidaria.



En esta ponencia, nos proponemos justamente, realizar una descripción y caracterización de las actuales políticas sociales y laborales implementadas en la Provincia del Chaco, que tienen como destinatarios a los jóvenes, y buscan promover el autoempleo y/o el trabajo autónomo. A partir del análisis de información documental (resoluciones, materiales de base de los programas) y de entrevistas a funcionarios y/o técnicos de organismos del Estado, intentaremos avanzar en una descripción que permita reconocer aspectos comunes y distintivos de dichas intervenciones.

Se espera que estas primeras reflexiones constituyan un aporte a un trabajo de tesis doctoral, que se encuentra también en sus instancias iniciales, orientado al análisis de las trayectorias socio-educativas y laborales de jóvenes que transitaron por políticas y/o programas de promoción del autoempleo y micro-empresarios¹. El texto se ordena en tres partes: en la primera realizamos una revisión conceptual y de los antecedentes de este tipo de intervenciones en la región (América Latina), luego realizamos el análisis descriptivo de cuatro programas actualmente vigentes y, por último, incluimos algunas reflexiones finales a modo de cierre provisorio.

2. Acerca de la problemática del empleo juvenil y de los dispositivos generados para su atención desde las políticas públicas

Como es sabido, el acceso de los jóvenes al mundo del trabajo constituye una problemática que se manifiesta a nivel mundial en gran parte de las sociedades contemporáneas. Para la comprensión de su origen, distintos autores (Cachón, 2000; Casanovas, 2002) señalan que es necesario remitirse a los cambios en las formas del empleo ocurridos en el período posfordista a partir de los años 70. La crisis de la sociedad salarial produjo una ruptura generacional del mercado laboral y una fragmentación de los ciclos de vida personales en el trabajo, cuestionando la organización antes vigente de la vida social en tres momentos: formación, actividad y jubilación.

El avance del progreso técnico –que exige más años de escolaridad para obtener una ocupación–, por un lado, y la nueva organización del proceso de trabajo y los modos de gestión en el ámbito de las empresas –que restringen el acceso a puestos de trabajo y hacen más inestables los empleos–, por el otro, parecen haber impactado en la vida de los jóvenes al menos en tres sentidos: alargando

¹ A su vez esta producción se incluye dentro de un proyecto marco acreditado en las Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) denominado: “*Formación para el trabajo para jóvenes y trayectorias socioeducativas y laborales. Análisis de la articulación entre el mundo laboral y educativo en sectores productivos específicos de Chaco y Corrientes*”.



su condición de estudiantes, retrasando su inserción laboral y generando una postergación de la emancipación familiar (Redondo, 2000).

Consecuentemente, la integración social de este grupo, que, durante décadas, se canalizó fundamentalmente a través del pasaje relativamente corto y estable entre dos instituciones (la educación y el mundo productivo), es ahora cada vez más larga, compleja, diferenciada e incierta. Por esta razón, algunos autores (Jacinto, 1997; Ramírez Guerrero, 1998), al referirse a esta etapa en la vida de los jóvenes, en vez de hablar de un momento de inserción ocupacional prefieren definirlo como un *proceso transición* con múltiples alternativas. En tal sentido, los estudios muestran itinerarios juveniles con destinos diferentes: en un extremo, aquellos que se dirigen hacia la profesionalización, en el otro, los que nunca llegarán a tener una ocupación de calidad y están más cerca de la exclusión social. Los desempeños y las credenciales educativas obtenidas por los sujetos así como la apropiación y transferencia diferenciada de los capitales culturales, económicos, sociales y simbólicos son las variables que más discriminarán los tipos de recorridos (Martín Criado, 1998).

En la misma línea analítica Casal (1996), complejizando más el concepto, entiende que la transición de los jóvenes a la vida activa deriva de la articulación de múltiples procesos² y que los mismos son construidos socialmente en un marco socio-histórico y geopolítico determinado. En consecuencia, como elementos clave para el análisis incluye, por un lado, *la dimensión biográfica* de los jóvenes (quienes construyen determinados itinerarios vitales a partir de elecciones y decisiones racionales, pero bajo determinaciones del entorno próximo, determinaciones estructurales del contexto amplio, y determinaciones de orden cultural y simbólico) y, por el otro, *la dimensión política del Estado* y sus instituciones (que son quienes definen e implementan dichos itinerarios e intervienen en ellos a través de diferentes dispositivos).

Ahora bien, estos procesos de carácter global que transformaron los modos de aproximación de los jóvenes al mundo del trabajo tuvieron connotaciones más graves en América Latina ya que los fenómenos estructurales que históricamente caracterizaron a la región (segmentación social, laboral y educativa e inequitativa distribución de los ingresos) fueron reforzados y empeorados con los procesos de globalización y apertura económica neoliberal (Jacinto, 2004).

² No sólo la formación en el sistema educativo formal, sino también aquella impartida en contextos no formales e informales, las experiencias prelaborales, la transición profesional plena y los procesos de autonomía familiar.



En paralelo a estos procesos, al finalizar la década de 1980, esta problemática –en especial, la de la situación de los jóvenes pertenecientes a sectores menos favorecidos– adquiere visibilidad en el campo de las políticas públicas; el tema juventud-trabajo ingresa a la agenda de los gobiernos y, con el surgimiento de otras políticas sociales para la atención de la pobreza, los jóvenes se constituyen como población objetivo de los programas sociales y laborales (Balardini, 1995; Rodríguez, 2002).³ En América Latina, teniendo como marco las reformas en el sistema educativo y nuevas regulaciones de contratación de los jóvenes y orientadas, fundamentalmente, por los supuestos del enfoque del capital humano, la mayoría de las intervenciones estuvieron inicialmente centradas en acciones formativas destinadas a elevar la calificación de la oferta de trabajo para mejorar su empleabilidad. Con algunas variaciones tanto en los modelos como en las metodologías utilizadas, los especialistas (Gallart, 2001; Amargós, 2004; Jacinto, 2004) distinguen, la coexistencia de dos tipos de líneas programáticas comunes en diferentes países de esta región. A las tradicionales opciones de formación profesional con ofertas más prolongadas en el tiempo,⁴ se incorporan los denominados programas de desarrollo de capacidades productivas, consistentes en cursos de corta duración y orientados temáticamente en función de las demandas del sector productivo. Los mismos fueron implementados bajo un criterio de focalización de la población beneficiaria (destinados específicamente a los jóvenes de sectores vulnerables) y mediante licitaciones y subcontrataciones a entidades en su mayoría privadas, inicialmente empresas y luego, como veremos seguidamente, a organizaciones de la sociedad civil. Al mismo tiempo cobra impulso una tercera línea dentro de los programas para jóvenes –complementaria de las antes mencionadas–, a partir de la cual se visualiza al autoempleo y a los microemprendimientos productivos como una nueva opción para el tratamiento de esta problemática.

Jacinto (2010) sostiene que en los años 2000, con las nuevas orientaciones de los gobiernos, la perspectiva empieza a cambiar hacia una mirada que entiende el desempleo juvenil como un problema estructural. Las políticas, entonces, se proponen objetivos redistributivos y de ampliación de los derechos sociales, intentando superar, al menos a nivel discursivo, visiones estigmatizantes y responsabilizantes de la propia pobreza. Así, se empieza a reconocer, dentro de las políticas de apoyo a la transición, no sólo a las políticas activas de empleo y Formación Profesional, sino

³ Los autores dan cuenta de un itinerario secuencial en las políticas destinadas a los jóvenes existiendo, en cada momento histórico, diferentes cuestiones vinculadas con la vida de los jóvenes que fueron adquiriendo socialmente el carácter de problemas.

⁴ Pertenecientes tanto a la educación técnica profesional impartida desde el Sistema Educativo Formal como a la de los centros vocacionales o servicios de capacitación regulados y apoyados por el Estado.



también a los dispositivos de apoyo a la terminación de la secundaria. Por lo mismo, entiende que es posible identificar un viraje de las políticas públicas en la materia, con al menos tres rasgos distintivos:

- Una comprensión más sistemática de las relaciones entre un modelo socioproductivo generador de empleo y las oportunidades de los jóvenes.
- Una promoción fuerte de la mayor escolarización formal y medidas en pos del mejoramiento de la calidad del empleo.
- Una mayor apuesta al fortalecimiento de la institucionalización permanente, es decir, a mejorar la calidad de los servicios educativos y formativos y al desarrollo de redes de actores con esa finalidad (Jacinto, 2010).

No obstante, señala la misma autora, continúan persistiendo visiones individualizantes de la problemática y segmentaciones. Además, se observa una dispersión de intervenciones y poco contacto con el mercado de trabajo, así como superposición de programas que actúan en el mismo territorio. Asimismo la promoción de los microemprendimientos continúan siendo uno de los dispositivos promovidos desde los organismos gubernamentales.

- **Los microemprendimientos juveniles. Características de las intervenciones**

Como antes los señalamos, las iniciativas que promueven el autoempleo y los microemprendimientos juveniles parten del supuesto de que cada joven tiene el poder de crear y surgir por sus propios medios, generando a su vez empleo para otros (en lugar de disputar con otros los escasos empleos existentes) y, por lo mismo, buscan desarrollar habilidades para autoemplearse (Jaramillo Baanante, 2004).

Conviene señalar, también, que las mismas no constituyen una estrategia orientada sólo a este sector si no que, como lo señalan Bekerman y Rodríguez (2007), se extienden a toda la población más pobre con problemas de empleo e integran, en algunos casos, las políticas de activación del mercado del trabajo que, como lo sostiene Rambla (2005)⁵ están actualmente en debate. En coincidencia con la segunda perspectiva descrita por este autor (Rambla, op.cit) se encontraría la

⁵ El autor identifica dos interpretaciones sociológicas en este tipo de acciones selectivas (focalizadas) que transfieren algunos recursos sociales mínimos (ingreso, educación, entre otros) a los sectores pobres. Una de las interpretaciones entiende que se trata de la respuesta a un cambio de época, que la activación responde a la individualización de las desigualdades y de los derechos sociales (y que las estrategias que desde este marco se promueven otorgan protagonismo a los individuos y grupos en la construcción de sus propias biografías). La otra perspectiva, en cambio, considera que la activación es un nuevo modo de regulación generado en el marco de las actuales contradicciones entre democracia y capitalismo (ante el debilitamiento de ciertos soportes sociales, como la educación y el empleo, el tratamiento individualizado no alteraría la inercia estructural de las desigualdades).



hipótesis sostenida por Valencia Aguledo (2012) referida al hecho de que los gobiernos apoyan y fomentan la cultura del emprendimiento ya que la misma posibilita mantener el orden social y la gobernabilidad – estrategia que es coherente con la nueva idea de la gobernanza del desarrollo, donde se le da un papel preponderante al gobierno descentralizado para decidir positivamente en el empleo, la competitividad y la equidad.

Por otro lado, en los documentos de los programas juveniles así como en aquellos que sistematizan las experiencias, el concepto de microemprendimiento juvenil aparece como una categoría indefinida (una categoría conceptual inexistente, en términos de Dávila y Honores, 2003). Gran parte de los textos se refiere más bien a la acción de “emprender” (creación, invención de nuevas cosas o de nuevas formas de hacer cosas para cumplir su objetivo) (Jaramillo Baanante, 2004) y, consecuentemente, aluden a ciertos rasgos necesarios en los sujetos emprendedores para que la iniciativa resulte exitosa (Selamé, 1999).⁶ A su vez, si bien cuando se habla de acción emprendedora comúnmente se la asocia con el ámbito económico y con la actividad empresarial, en su caracterización pocas veces se explicitan ciertas particularidades de este tipo de experiencias que las distinguen de las empresas modernas del sistema capitalista y las ubican dentro de la economía informal.

De acuerdo a los objetivos que nos planteamos en este trabajo, otra distinción conceptual importante es la de **autoempleo y emprendimiento**, ya que sin bien en ambos casos aluden a experiencias de trabajo independientes incluyen aspectos diferenciales. Así en un documento reciente del Ministerio de Industria de la Argentina⁷ se plantea que el **autoempleo** es la actividad se realiza a cambio de ciertas ganancias y sólo depende y no excede la función de una persona. El **emprendimiento** es un modo de autoempleo que ya ha evolucionado o expandido, o bien un negocio que se ha decidido emprender y que conforma la estructura de un líder y demás socios o colaboradores. Una distinción similar realiza Alles (2005) quien asocia la idea de emprendimiento con el concepto de “emprender” en tanto generar una empresa – independientemente de su magnitud-en tanto que el autoempleo tiene como principal objetivo solucionar un problema de empleo (sin necesidad de que se trata de un empresario)

⁶ La acción emprendedora aparece asociada con un conjunto de actitudes y conductas que darían lugar a un perfil profesional, ligado a aspectos nucleares como el manejo del riesgo, la creatividad, la capacidad de innovación, la autoconfianza, entre otros.

⁷ Manual del Emprendedorismo: Aprendiendo a emprender. Ministerio de Industria de la República Argentina. Dirección Nacional de apoyo al Joven Empresario. Disponible en: <http://www.industria.gob.ar/publicaciones/>



Por su parte el PRELAC⁸, considerando las características de los espacios de trabajo, plantea que en América Latina los microemprendimientos son unidades productivas que, generalmente, cuentan con bajo nivel de organización, poca división del trabajo, mínima separación entre capital y trabajo, mano de obra de bajo nivel de calificación y tecnología escasa y que aparecen asociados con las formas de supervivencia de los sectores poblacionales más pobres. En su mayoría, son creadoras de trabajo informal, en términos de Portes (1995), ya que son actividades que generan ingresos y no están reguladas por el Estado, en un medio social y legal en el que se reglamentan actividades similares. Entendemos que, en el intento de caracterización de dichos microemprendimientos, estos rasgos no resultan menores en tanto favorecen el crecimiento del trabajo precario.⁹

Como se trata de experiencias relativamente novedosas, varios autores (Lasida, 2004; Weller, 2007; Jacinto, 2008) coinciden en señalar la existencia de pocas investigaciones sistemáticas que muestren los resultados de este tipo de intervenciones; no obstante, pueden advertirse algunas regularidades sobre el alcance y las características de los dispositivos. La primera es que existen diversos tipos de microemprendimientos¹⁰ y diversos tipos de programas orientados a su promoción.¹¹ En relación con los programas orientados a la promoción de experiencias productivas, se advierte la coexistencia de dos tipos de estrategias: aquellas que se orientan únicamente a jóvenes emprendedores y aquellas en las que, además, se incluyen acciones dirigidas al empleo asalariado. En el primer caso (programas de emprendedores), la combinación más frecuente incluye una instancia inicial de capacitación específica, seguida de asistencia técnica y, finalmente, microcréditos (Jaramillo Baanante, 2004).

A su vez, en función del aspecto priorizado, Messina (2001) distingue dos enfoques en este tipo de programas : a) orientados al mercado: por lo general, incluyen capacitaciones puntuales de poca duración, promueven actividades o negocios individuales y utilizan mecanismos selectivos para el acceso a los fondos – por ejemplo, concursos a través de proyectos–; y b) de carácter solidario: en ellos se destina mayor tiempo al proceso de aprendizaje colectivo a través de espacios comunitarios de intercambio, se promueven experiencias de producción asociativas y no se utilizan estrategias de

⁸ Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe

⁹ Neffa y otros (2000) definen al trabajo precario como aquel que se caracteriza por su debilidad en cuanto a la permanencia de la relación salarial de dependencia, con sus implicaciones jurídicas y económicas en materia de estabilidad así como de protección legal y seguridad social

¹⁰ Además de los productivos, en sentido amplio se consideran como tales otras experiencias que supongan actividades vinculadas con lo socio-comunitario, los sociocultural, de carácter artístico, etcétera.

¹¹ Las propuestas abarcan proyectos financiados y promovidos por organismos internacionales de crédito así como con instituciones nacionales de carácter estatal y privado (empresas y fundaciones).



selección ni de autofocalización sino que, que contrariamente, se busca la permanencia del joven. Estos últimos se encuentran más próximos a los planteos realizados desde la economía solidaria o social (Coraggio, 2005).¹²

Por último, Selamé (op. cit) y Abdala (2004) proponen una tipología de estos emprendimientos y, a partir de la consideración de dos variables (la sustentabilidad en el tiempo, que puede llevar a reales posibilidades de capitalización, y las características socioeconómicas de los participantes), distinguen: unidades de subsistencia, sustentables y con potencial de desarrollo (estas últimas generalmente están integradas por jóvenes de sectores más favorecidos, con mayores competencias y redes sociales).

Potencialidades y limitaciones de las estrategias

Los principales señalamientos positivos de este tipo de experiencias (que son, además, los constituyen parte del andamiaje teórico que fundamenta y orienta tales intervenciones) se vinculan con los efectos que poseen en la construcción y fortalecimiento del capital social juvenil, especialmente en los sectores con menos recursos.

Desde la visión de algunos organismos técnicos y financieros, el capital social emerge como uno de los tipos de capitales que es necesario formar y mantener en el contexto de las sociedades de la región, altamente desiguales y segmentadas. Si bien hay una variedad de definiciones y perspectivas diferentes, las que integran los lineamientos de las políticas sociales en la región coinciden en señalar que el capital social de un grupo constituye su capacidad efectiva para movilizar productivamente y en beneficios de los otros miembros los recursos asociativos que radican en las diferentes redes a las que tienen acceso sus miembros.¹³ Son estos los aspectos que consideran centrales en las alternativas para la reducción de la pobreza ya que el acceso a este tipo de capital, a la vez que contribuye a causar los problemas típicos de inequidad en las sociedades latinoamericanas (por su distribución desigual), en algunos casos podría contribuir a resolverlos (al mejorar su acumulación en los grupos más vulnerables) (Druston, 2003). Toledo y López (2006) por su parte, encuentran que este esquema analítico, donde el capital social pasa a ser considerado

¹²Desde estos enfoques se busca integrar los diferentes sectores y actores de la estructura socioeconómica en torno al eje territorial y se considera al ámbito de lo local como un espacio privilegiado para el desarrollo de procesos sociales significativos. Las reorientaciones propuestas desde la economía social (o solidaria) se presentan como una alternativa a la economía capitalista y a las políticas asistenciales y focalizadas.

¹³ En esta línea, la CEPAL (2003) comprende que los recursos asociativos que son determinantes para la formación de este tipo de capital son las relaciones sociales basadas en la confianza y los comportamientos de cooperación y reciprocidad.



un activo (o recurso) y se promueve el fomento del empoderamiento como estrategia para mejorar el bienestar, tiene origen en el pensamiento económico ortodoxo liberal.¹⁴

De esta manera, el enfoque del emprendimiento, mirada comprensiva construida también desde la teoría económica y ligada al mundo de los negocios, aparece extrapolado a la esfera de lo social y se cristaliza en apuestas concretas de inserción laboral en el terreno de las políticas y programas juveniles (Dávila y Honores, 2003). La tesis central desde este enfoque es que los proyectos económicos que se generen en los espacios locales permitirían ampliar la visión de las acciones emprendidas desde un sentido colectivo y solidario. En el caso de los jóvenes, consecuentemente, lo que se intenta promover son las ideas y competencias vinculadas con el diagnóstico social participativo, el asociativismo y el cooperativismo como instrumentos útiles para la generación y puesta en marcha de proyectos productivos, así como el reconocimiento de los beneficios que supone la generación de un sistema de redes sociales en la búsqueda de su inserción laboral.

Si bien varios autores (Jacinto, 2004; Lasida, 2004; Gallart, 2001; Jaramillo Baanante, 2004) identifican que estas experiencias efectivamente constituyen para los jóvenes espacios de socialización, de encuentro e intercambio con sus pares, donde adquieren competencias básicas y técnicas que favorecen cambios comportamentales y aumentan su autoestima, también coinciden en señalar debilidades referidas a la institucionalidad de los programas, tanto en sus diseños como en la implementación a nivel local. La falta de conocimiento de las características de los mercados en los que se interviene, la insuficiencia de las acciones de capacitación sin un acompañamiento y asesoría técnica permanente después de comenzado el proceso, las restricciones presupuestarias y las dificultades para mantener el financiamiento luego del período en que el programa se ejecuta, así como el hecho de que suponen una inversión importante de capital financiero al momento del inicio de las experiencias (pocas veces disponible por el carácter riesgoso que las mismas poseen), aparecen como los factores que, frecuentemente, obstaculizan los logros y llevan a la baja sobrevivencia de las experiencias.

Otro de los aspectos críticos se vincula, justamente, con ciertas características del perfil social y cultural de los jóvenes a quienes se orientan las acciones. Si bien, en algunos jóvenes, se advierte la existencia de determinadas características potenciales que podrían augurar mejores logros, los diagnósticos también muestran que en los países de América Latina hay una mayoría de

¹⁴ En la revisión de las conceptualizaciones, los autores reconocen como principales referentes de esta vertiente a Coleman y Putnam.



emprendedores que dista de presentar tales características y que se orienta a este tipo de actividades, más que por la oportunidad, por la necesidad o supervivencia (OIT, 2007).

Por último, la calidad de la formación y de los trabajos a los que estas experiencias permiten acceder (y/o generar) son otras de las variables que los analistas señalan que deben considerarse especialmente en las evaluaciones. Es quizá este el principal eje del debate y donde surgen los principales interrogantes. Frente al carácter transformador que estas iniciativas prometen en torno a la dinámica interna del mercado laboral juvenil, cabe reflexionar en qué medida las mismas constituyen posibilidades efectivas para la construcción de itinerarios más o menos calificantes, que los alejen de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran o si, en todo caso, como lo plantea Salvia (2004), se transforman en prácticas autogestivas en espacios locales sin otro horizonte de integración que no sea el propio sector informal. Dicho autor, en un artículo en el que analiza el papel de las economías de la pobreza ante la crisis del empleo en nuestro país, sostiene la hipótesis de que el principal efecto agregado de las microestrategias de subsistencia es la consolidación de la segmentación laboral y la reproducción de la informalidad en los sectores marginales. En la misma línea, Toledo y López (2006), en la revisión del concepto de capital social desde vertientes teóricas más críticas,¹⁵ reconocen la existencia de una jerarquía entre las distintas formas de capital y, en tal sentido, la supremacía de los capitales económicos y culturales como una restricción estructural difícil de sortear sin el accionar estatal en los países de la región caracterizados por una distribución desigual y asimétrica de los mismos.

3. Algunas políticas actuales de promoción del autoempleo y los micro-emprendimientos juveniles: una descripción inicial.

Como lo señalamos al inicio el objetivo en esta esta primera instancia de la investigación fue realizar una descripción y caracterización de las actuales políticas sociales y laborales, implementadas en la Provincia del Chaco, que tienen como destinatarios a los jóvenes y buscan promover el autoempleo y/o el trabajo autónomo. Se trata de un análisis de su diseño, es decir del plano normativo (formal) que si bien permite aproximarnos a conocer como se problematiza y conciben propuestas para este tipo de experiencias, reconocemos también que es en la instancia de implementación a nivel territorial donde las mismas se concretizan, transforman y re-significan; es decir donde efectivamente se “hacen” tales políticas.

¹⁵ Especialmente los aportes antropológicos y sociológicos de autores como Bourdieu, Lomnitz y Gutiérrez.

Hasta el momento identificamos cuatro programas¹⁶ estatales, de carácter nacional, que se encuentran en diversos momentos de su ejecución en la Provincia del Chaco: “Programa de Promoción del Empleo Independiente”, “Programa de Desarrollo de Jóvenes emprendedores”, “Programa Argentina Trabaja: Microcréditos y Manos a la Obra” y “Programa Jóvenes Emprendedores Rurales”.

En relación con los aspectos metodológicos esta fase de la investigación se sustentó en un diseño metodológico de tipo cualitativo, recurriendo a datos secundarios y primarios. En primer término identificamos algunos documentos de bases de los programas, tales como las resoluciones ministeriales que establecen los objetivos y condiciones de acceso y operativización, manuales de procedimiento y materiales de difusión de los mismos. Para el tratamiento de esta información, optamos por una estrategia que permitiera el análisis comparativo¹⁷ de algunas características generales de los programas, a partir de las siguientes categorías: organismos y actores que intervienen (responsables del diseño, ejecución y/o evaluación), perfiles de los destinatarios, objetivos propuestos, componentes y/o prestaciones centrales (estrategias o líneas de acción), marcos conceptuales y aspectos teóricos en los que se sustentan los diseños propuestos. Además del análisis de documentos pudimos concretar entrevistas con funcionarios locales de algunos de los programas analizados.

En la tabla N° 1, presentamos una descripción sintética de los diferentes aspectos analizados en los diseños de los cuatro programas. Una primera lectura general de los mismos permite advertir algunos aspectos comunes así como sus diferencias que las presentamos en los siguientes apartados.

- **Los organismos, agencias y actores intervinientes (en el diseño, gestión e implementación)**

Un primer aspecto significativo es que se trata de cuatro programas diseñados y gestionados desde cuatro organismos diferentes, dependientes del Poder Ejecutivo Nacional (Ministerios) con áreas de competencia, misiones y objetivos también diversos.

¹⁶ Existen variaciones en las denominaciones ya que en algunos casos se los nombra como planes y en otros como programas, proyectos o líneas de intervención. Aquí utilizaremos de manera genérica el término “programas”.

¹⁷ De acuerdo con Giovanni Sartori (1994) las comparaciones que interesan se llevan a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no comparables. De este modo si dos entidades son iguales en todo (como si fuesen la misma cosa) o si son diferentes en todo, la comparación carece de sentido. Por ello, es necesario identificar aspectos o propiedades comparables y cuáles no lo son.



El “*Programa de Promoción del Empleo Independiente*” (PEI-MTEySS)¹⁸ pertenece al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y constituye una línea de acción específica de una estrategia más amplia denominada PROEMPLEAR (Políticas Integrales de Empleo). Los programas “*Microcréditos y Manos a la Obra*” (PMyMO-MDS), por su parte, configuran intervenciones promovidas desde el Ministerio de Desarrollo Social en el marco del Plan Argentina Trabaja. Desde el Ministerio de Industria (y alineados en el Plan Estratégico y las políticas de desarrollo industrial) se creó el “*Programa de Desarrollo de Jóvenes emprendedores*” (PDJE-MI) en tanto que desde Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca enmarcado en el PROSAP – Programa de Servicios Agrícolas Provinciales- se desarrolla el “*Programa Jóvenes Emprendedores Rurales*” (PJER-MAGyP).

El financiamiento de cada uno de ellos, deriva de los aportes del tesoro nacional que son transferidos a cada organismo para su ejecución aunque, en algunos casos, provienen de créditos otorgados por organismos internacionales como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) o el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento).

Independientemente que se hayan iniciado en momentos diversos todos coinciden en que se ejecutan, en un contexto socio-histórico común ya que se inician luego de la crisis de 2002 y permiten visualizar los ejes centrales de las políticas públicas del gobierno nacional Kircherista¹⁹. Como dato de contexto también es importante señalar que la Gobernación de la Provincia del Chaco hace casi 8 (ocho) años, a cargo del Cr. Jorge Milton Capitanich, es del mismo partido político lo que impactó notoria y favorablemente en el acceso a recursos mediante programas como los que aquí analizamos.

Aunque con algunas pequeñas variaciones, también todos comparten pautas comunes respecto a los modelos de gestión y organización propuestos. Básicamente responden a un modelo caracterizado por la centralización normativa (para la regulación y control general de las intervenciones) y una descentralización operativa (para su concreción a nivel jurisdiccional).

Así, mientras que la “problematización” de la cuestión objeto de la intervención, el diseño de las estrategias, de la estructura organizativa y de las pautas normativas para su funcionamiento fueron pensadas y establecidas a nivel central desde los organismos antes mencionados, en la instancia de

¹⁸ En adelante, en lo que resta del texto, utilizamos las abreviaturas al referirnos a cada uno de estos programas.

¹⁹ Tal como lo reconocen varios analistas el año 2003 marca, en Argentina, la configuración de un nuevo escenario socio-político-económico en el que también se advierten algunas variaciones en los lineamientos en materia de políticas sociales y laborales.



implementación a nivel territorial existen unidades funcionales específicas, algunas a nivel provincial y otras en los municipios.

Si bien, lógicamente, las denominaciones de estas agencias y/o unidades así como el alcance de sus funciones varían (Oficinas de Empleo –OE-, Agencias de Desarrollo Productivo –ADP-, Oficinas Territoriales generadoras de Industria Nacional- GenIA-, Centros de Desarrollo Emprendedor –CDE-, Centros Integradores Comunitarios- CIC-, Centro de Referencia –CDR- e Instituciones de Microcréditos- IM- entre otros), es posible distinguir algunos objetivos centrales comunes. Por un lado atención y orientación de manera directa y personalizada a los destinatarios de las distintas políticas de cada Ministerio (entre ellas las que aquí analizamos concretamente) y constituirse en espacios de intermediación entre las necesidades de los sujetos y las diferentes ofertas programáticas y, por otro, en un espacio desde donde realizar diagnósticos sobre demandas puntuales a nivel local y generar vinculaciones entre diversos organismos del medio.

Algunos otros rasgos comunes que pueden ser identificados en los documentos orientadores de la implementación de estas políticas son:

- a) La promoción del trabajo a **nivel territorial/local** a partir de la creación y desarrollo de cierta institucionalidad que permita el sostenimiento a mediano y largo plazo de capacidades económicas (recursos presupuestarios) y organizacionales (estructura de roles y funciones, procedimientos administrativos, recursos humanos). Un aspecto que también aparece enfatizado en varios documentos se asocia al carácter federal y de búsqueda de mayor equidad que poseen estas intervenciones y, en tal sentido, cierto esfuerzo lograr que sean accesibles a quienes están geográficamente en situación de desventaja (ya sea por pertenecer a provincias con mayores niveles de pobreza o por estar alejados de las grandes ciudades)²⁰
- b) El tratamiento de algunos temas de la agenda de gobierno (trabajo, empleo, autoempleo, emprendedurismo, juventud) con un **carácter integral y desde un enfoque transversal** y, consecuentemente, el estímulo para establecer un mayor grado de comunicación, articulación, complementariedad y cooperación tanto a **nivel intra como inter institucional**; esto es entre distintos programas del mismo ministerio, con otros ministerios

²⁰ Por ejemplo la línea “Aprendiendo a emprender” del PDJE-MI se inició, por este motivo, en las provincias de la Región NEA. El uso de las TICS en distintas instancias de la implementación así como la disponibilidad de unidades móviles para llegar a ciudades menos pobladas (por ejemplo el Programa “Mi PC Móvil” del Ministerio de Industria) constituirían también acciones en la misma línea.



y organismos del Estado, así como con organizaciones del medio local. En relación con esto último si bien la integración y participación del *sector privado* en la instancia de implementación aparece enunciado como una de las esferas centrales que deben ser incorporadas, es mucho más pronunciado y evidente en el PDJE-MI así como en el PEI-MTEySS (donde, además, se suman otros actores del mundo del trabajo como los sindicatos), un poco más difuso en el PJER-MAGyP, en tanto que en el PMyMO-MDS este sector está prácticamente ausente y, en cambio, si tienen un rol más activo las organizaciones de la sociedad civil.

- **Los perfiles de los destinatarios y criterios de focalización:**

No todos los programas están orientados exclusivamente a los jóvenes. Sólo en dos de ellos están diseñados especialmente para este grupo de población: PDJE (del Ministerio de Industria) y el PJER (del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca). El Programa de Empleo Independiente (PEI) constituye una línea específica del MTEySS, destinada a un sector más amplio, pero que se articula y admite a jóvenes desocupados que pertenezcan a algún programa del mismo organismo que tenga la opción de autoempleo tales como: el “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” (PJMyMT) o el “Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina” (PR.O.GR.ES.AR). Finalmente los programas PMyMO, del Ministerio de Desarrollo Social, aunque tampoco están pensados exclusivamente para esta población incluyen a muchos que, desde una definición etaria, pueden ser considerados jóvenes.

Al igual que la promoción del autoempleo y los micro-emprendimientos es un tema del que se ocupan diferentes organismos ejecutores de políticas públicas, también advertimos - en varios de ellos- la preocupación por desarrollar líneas específicas de trabajo destinadas a ciertas especificidades de las juventudes. Además de responder a esta idea de transversalidad, que antes mencionamos, entendemos que responde también al cumplimiento de uno de los objetivos centrales de la Dirección Nacional de la Juventud orientado a: “*Jerarquizar el área de Juventud de la definición de los lineamientos de las políticas orientadas a la población juvenil desde una perspectiva federal e intergubernamental*” (Documento Institucional de la Dirección Nacional de la Juventud. Ministerio de Desarrollo Social²¹). La mayoría de los conceptos que estructuran el

²¹ En Argentina el Consejo Federal de la Juventud (organismo creado por la Ley N° 26.227) tiene como función el diseño y coordinación de las Políticas Nacionales de Juventud. El mismo funciona en el ámbito de la Dirección Nacional de la Juventud (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación)

enfoque de la Juventud, sostenida desde este organismo es el que también, de uno u otro modo se expresa formalmente en los documentos de difusión de los programas específicos que aquí analizamos. Así, además considerarlos como sujetos plenos de derechos, al momento de significar la juventud se los define desde un sentido positivo y con un rol activo²²: como sujetos con capacidad de intervenir en los espacios públicos y en la vida política, de ser empoderados y transformar la realidad.

Ahora bien independientemente de esta mirada común, en cada uno de los programas hay criterios específicos a partir de los cuales se delimita el grupo destinatario y generan distinciones respecto a los tipos de “jóvenes” a los que se interpela.

Así, por ejemplo, hay algunas variaciones en los rangos de edades de la población joven a partir de los que cada programa realiza la focalización. Mientras que el PEI-MTEySS extiende su cobertura a aquellos que poseen entre 18 y 24 años, en los otros (PDJE-MI y PJER-MAGyP) se extiende hasta los 35 años.

Tampoco hay uniformidad en relación con la situación laboral y los niveles educativos de los destinatarios y, vinculados a ellos, a los sectores socioeconómicos a los que pertenecen. Estas diferencias aparecen asociadas, directamente, a los objetivos y componentes o prestaciones que se ofrecen en cada caso.

La oferta del MTEySS (PEI) se orienta específicamente a jóvenes desocupados, que trabajan informalmente o se encuentran inactivos y no han completado sus estudios en el sistema educativo formal. En el caso de quienes participen del PROGRESAR además se pauta como condición, en caso de que trabajen, que tengan una remuneración menor al salario mínimo vital y móvil –y que su grupo familiar se encuentre en iguales condiciones. Para quienes provengan del PJMyMT, se busca que, en lo posible, hayan participado de actividades de formación profesional vinculadas con el rubro de la actividad productiva que se busca desarrollar.

En el caso de los programas PMyMO-MDS no hay especificaciones sobre la situación laboral ni educativa pero sí sobre el sector socio-económico de pertenencia ya que, como se plantea en los documentos de difusión tienen como principales destinatarios sujetos que integren “...*los emprendimientos productivos de los estratos más pobres de la sociedad, que están excluidos del*

²² Desde esta mira se busca también establecer un distanciamiento de ciertos discursos antes dominantes en las políticas públicas que oscilaban entre culpabilizar a los jóvenes de todo lo que ocurre o bien ubicarlos en el lugar de víctimas pasivas de todos los problemas sociales.

sistema financiero formal debido a sus situaciones patrimoniales, tienen que enfrentarse a condiciones en la mayoría de las veces abusivas para obtener financiamiento que les permita mantener o expandir sus actividades” (Documento de Difusión Programa de Microcrédito Padre Cajade. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina).

En las bases de los programas PDJE-MI y PJER-MAGyP, en cambio, no hay ningún tipo de especificación sobre la situación educativa ni laboral de los destinatarios, sin embargo se advierte que, en principio, estarían orientados a otro sector de la población juvenil: aquellos que cuenten con formación técnica y profesional en las temáticas en las que proyectan sus emprendimientos²³, algún grado de experiencia de trabajo las mismas, cierto capital social (aval institucional) que den cuenta de la factibilidad de los mismos y garanticen algún grado de sostenibilidad y que, además “*tengan vocación emprendedora*” (Documento de Difusión del Programa Capital Semilla. Ministerio de Industria de la Nación Argentina)

Si bien en todos los casos el carácter asociativo de las experiencias es algo que se busca promover, sólo en uno de los programas esto tiene un carácter excluyente (PM- DS) mientras que en los tres restantes se admiten emprendimientos individuales o unipersonales.

Finalmente un aspecto distintivo es que mientras que la mayoría tiene como destinatarios a los jóvenes en general, sin distinciones sobre su lugar de residencia, sólo uno de ellos se orienta específicamente a jóvenes rurales (PJER-MAGyP).

- **Objetivos propuestos, componentes y lógicas en las que se sustentan los diseños.**

Aunque, como es esperable, en todos los programas entre los objetivos formulados se incluye la contribución a la inserción de los jóvenes en el mundo laboral a partir del autoempleo o micro-emprendimientos, no en todos los casos constituyen el único ni el principal objetivo.

Por su parte, dichos objetivos así como los componentes o prestaciones que ofrecen permiten también hacer una lectura de algunos conceptos centrales que ordenan y sostienen estos diseños así como sus “lógicas” (Jacinto, 2010)²⁴ y su vinculación con las políticas sectoriales específicas.

En el Programa de Empleo Independiente (MTEySS) la inserción laboral de los trabajadores desocupados en emprendimientos asociativos o individuales constituye uno de los objetivos

²³ Por ejemplo, algunas experiencias financiadas por estos programas incluyen entre sus integrantes Ingenieros, Diseñadores Industriales, Informáticos, Diseñadores gráficos, Cineastas, Diseñadores de moda, entre otros.



centrales pero, además, se explicita otro orientado a la búsqueda de *“la mejora del empleo de los trabajadores autónomos apoyando su formalización laboral*. Este último configura un eje que se asocia a la idea de la promoción del *trabajo decente*²⁵ propuesto por la OIT (2007) y a otras líneas programáticas existentes en el mismo organismo.

Desde los programas del Ministerio de Desarrollo Social, si bien también se busca que las intervenciones contribuyan a la generación de trabajo, empleo y que tales sean adecuados en cuanto a sus condiciones (por ejemplo se menciona que: *“...el trabajo es el mejor organizador e integrador social y constituye la herramienta más eficaz para combatir la pobreza y distribuir la riqueza”* y que *“generación de empleo digno y genuino es la mejor política social...”*²⁶) más que la *inserción laboral* se revalorizan los procesos de *inclusión*. Así, el foco está puesto en la generación, desarrollo y consolidación de emprendimientos pero en el marco y la lógica de la Economía Social, valorando otros aspectos de estas experiencias tales como la participación, la organización popular, el carácter democrático y distributivo de las mismas, la construcción de lazos de solidaridad y confianza, el intercambio de saberes, la producción sustentable.

En el caso del PDJE del Ministerio de Industria, en cambio el acento no está puesto en exclusivamente ni en la inserción laboral, ni en la inclusión laboral de los jóvenes si no que se busca *impulsar el espíritu emprendedor* de aquellos que efectivamente demuestren cierta vocación e ideas proyectos y promover el desarrollo de negocios pero desde una *lógica empresarial*. En tal sentido, por ejemplo, entre los criterios de evaluación de las experiencias que serán financiadas aparecen enunciados requisitos específicos tales como: que aporten innovación tecnológica, que generen valor agregado, que tengan un impacto local y contribuyan al cuidado del medio ambiente. Se espera que los proyectos de los jóvenes empresarios no sólo aporten al desarrollo social si no al industrial y al entramado productivo del país. Una lógica similar y al igual que sus objetivos son los

²⁴ Seguimos el concepto propuesto por esta autora que entiende por “lógicas de los dispositivos” a los supuestos o puntos de partida que orientan y las acciones que se enfatizan en este tipo de experiencias.

²⁵ La idea de trabajo decente alude a un trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo, protección social para el trabajador y su familia, mejores perspectivas para el desarrollo personal y social, libertad para que los involucrados manifiesten sus preocupaciones y se organicen y participen en la toma de decisiones que afectan sus vidas, así como a la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres. Este concepto añade a la dimensión económica nuevas dimensiones de carácter normativo, de seguridad y de participación. De esa forma, promueve la búsqueda de una diferente articulación de las políticas públicas en materia laboral y una mayor integración entre estas y la política económica y social en sus diferentes niveles

²⁶ Fragmentos de la presentación, del Programa Marco Argentina Trabaja en la página web del Ministerio de Desarrollo Social. <http://www.desarrollosocial.gov.ar/argentinatrabaja/>

que se buscan desde Programa de Jóvenes Rurales (MAGyP) sólo que en este caso los tipos de emprendimientos que se promueven son aquellos de carácter agropecuario, agroindustrial o de servicios (alentando la diversificación y la innovación productiva) y, además, otro interés particular y con mucho peso en su fundamentación es la promoción de permanencia de los jóvenes rurales en sus localidades, la reducción de la migración. La misma aparece alineada también a recomendaciones recientes de la OIT para este tipo de políticas.²⁷

Los *componentes y las principales prestaciones* ofrecidas aparecen alineadas, consecuentemente, a las lógicas antes mencionadas y, entre ellas también identificamos similitudes y diferencias. Todos los programas cuentan con un esquema básico que incluye tres componentes generales: Acciones de Capacitación, Apoyo Financiero y Apoyo Técnico. Sin embargo hay variaciones en sus alcances y características.

La **capacitación** constituye uno de los ejes comunes en este tipo de intervenciones, con diseños metodológicos que van desde cursos, talleres y/o reuniones en grupos de trabajo presenciales pero también, mediante la utilización las TICS aplicadas a los procesos de formación es otro aspecto para destacar (por ejemplo los programas PJER-MAGyP y PDJE-MI tienen plataformas desde donde ofrecen cursos virtuales). De manera complementaria también se utiliza sistema de tutorías personalizadas (por ejemplo para el armado del proyecto y el primer año de la puesta en marcha). Las temáticas de las actividades incluyen tópicos transversales -como por ejemplo trabajo en equipo, uso de tecnologías de la información y comunicación, entramados locales, asociativismo- pero también específicos vinculados a la formación en competencias emprendedoras (formulación de planes de negocios, estudios de mercado, costos, comercialización, entre otros).

En algunos programas estas acciones son diseñadas e implementadas por equipos propios y, en otras, en cambio como las de MTEySS se intenta capitalizar y lograr una articulación con institucionalidad existente en materia de formación profesional y programas de terminalidad Educativa para que los jóvenes puedan completar los trayectos de formación que aseguren ciertos saberes previos necesarios para este tipo de experiencias, ya sea competencias básicas de lectoescritura o formación técnica en el rubro del oficio a emprender.

²⁷ En los últimos años la promoción del emprendedurismo entre jóvenes rurales es visualizado como una manera de atención de estos problemas, a la vez que se señala como las principales limitantes para el logro de sus objetivos la gestión administrativa y la falta de asesoría e información (OIT, 2012).



En relación con el **financiamiento** hay variaciones significativas en relación con: a) su carácter (en algunos casos es no reembolsable y en otros en cambio constituye un préstamo), b) con los montos topes previstos y, en función de esto, c) con los tipos de emprendimientos que se promueven en cada caso.

Los programas PEI (del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social) y PJER (del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca) ofrecen aportes no reembolsables por montos hasta 25.000\$²⁸, en el primer caso y hasta 20.000 y/o 40.000 en el segundo, según se trate de creación o desarrollo de empresas. El destino de los fondos puede ser utilizado en inversiones en herramientas, maquinarias, insumos y elementos de seguridad. Los proyectos financiados en el PEI-MTEySS incluyen una gama heterogénea en cuanto a los rubros y sectores de actividad que van desde actividades primarias (apicultura, cría de animales, cultivos, pesca), de manufactura (carpinterías, indumentaria, marroquinería, fabricación de artesanías, panaderías y elaboración de pastas, etc.), comerciales (venta minorista de alimentos, indumentaria, kioskos, librerías) hasta de servicio (peluquerías, relacionados con la construcción, imprentas, enseñanza, internet, talleres mecánicos, gomerías, preparación y venta directa de comidas); mientras que en el caso del PJER-MAGyP se trata de emprendimientos exclusivamente orientados a la actividad agrícola.

Desde el PDJE (del Ministerio de Industria), en cambio, se otorgan préstamos (denominados de “honor”) a tasa 0%, a cinco años (un año de gracia), sin riesgos y sin garantías para tres categorías pero con montos más elevados que en los casos anteriores (para el desarrollo de prototipos hasta \$ 30.000, para puesta en marcha de los proyectos productivos hasta \$ 60.000 y para su consolidación hasta \$100.000). Además, a diferencia de los otros programas, los proyectos que se presentan para competir deben estar orientados a áreas específicas: Industrias manufactureras, servicios industriales o tecnologías de la información y la comunicación y, en el momento de la evaluación, uno de los criterios a considerar es que aporten innovación tecnológica o que pertenezcan a las cadenas de valor destacadas en el Plan Estratégico Industrial 2020.²⁹

Por último, los tipos de financiamiento otorgados desde los programas del Ministerio de Desarrollo (PMyMO- DS) Social se diferencian de los anteriores ya que los montos son mucho menos y tienen otros objetivos. Así el programa de Microcrédito, como la palabra lo indica, constituye un apoyo

²⁸ Además este programa ofrece durante el curso de gestión empresarial el proceso de formulación y los primeros nueve meses desde el inicio del emprendimiento cada emprendedor recibirá una ayuda mensual de \$450

²⁹ Cuero, calzado y marroquinería; automotriz y autopartistas; medicamentos; maquinaria agrícola; materiales de construcción; bienes de capital; textiles y confecciones; alimentos; madera, papel y muebles; y software



que debe ser devuelto y su monto actualmente se aproxima a los \$ 12.000 (equivale a 12 salarios mínimo, vital y móvil fijado por la ley). Se especifica que su destino debe ser para capital de trabajo de las unidades económicas, esto es, insumos y herramientas³⁰ y a actividades de producción, consumo y comercialización que se encuentran funcionando y que se desenvuelven en condiciones de escasa disponibilidad de capital. No está dirigido a actividades que recién se inician, que demandan otro tipo de herramientas y que están contempladas en el otro programa “Manos a la Obra” que consisten en subsidios no reintegrables para la adquisición de insumos y/o equipamiento con el objetivo de promover las actividades productivas de organizaciones de la Economía Social (cooperativas, empresas recuperadas, asociaciones de productores, comunidades aborígenes, talleres familiares).

Finalmente, otros de los componentes comunes a los cuatro programas es la **asistencia técnica**. La misma incluye, además de asesoramiento contable y financiero, diversas actividades que buscan fortalecer aquellos aspectos o fases más críticas en la gestión de los emprendimientos productivos. En este sentido, se prevé el acompañamiento en los diseños de imágenes (por ejemplo la línea “Marca Colectiva” en el PMyMO- DS), la participación en ferias y rondas de negocios (PEI-MTEySS) y diversos modos de vinculación con empresas del medio (por ejemplo la línea “Empresa Madrina” e “Incubar- Incubadoras de Empresas” del PDJE-MI)

4. Reflexiones finales:

Si bien como hemos visto en los antecedentes de investigaciones previas este tipo de intervenciones en América Latina existen desde hace más de 20 años, a nivel nacional (Argentina) y Provincial (Provincia del Chaco) en la última década parecen haberse incrementado y diversificado.

Desde una mirada más general adherimos y compartimos la hipótesis formulada por Valencia Aguledo (2012) entendiendo que el apoyo y fomento de la cultura del emprendimiento surge como una respuesta a los problemas de empleo - generados en el marco de las propias contradicciones del sistema capitalista actual- y, en tal sentido, constituye un nuevo modo de regulación que posibilita mantener el orden social y la gobernabilidad; estrategia coherente con la nueva idea de la

³⁰ No se obtiene no de una vez sino mediante un proceso en el que la organización ejecutora otorga escalonadamente montos menores según las características de las unidades productivas y de la actividad que la misma desarrolla.



gobernanza del desarrollo, donde se le da un papel preponderante a los gobiernos descentralizados para incidir en el empleo, la competitividad y la equidad.

Pero también, producto de la mayor importancia otorgada desde diferentes foros al tema de las “juventudes” y su colocación en la agenda política, se advierte un mayor desarrollo de este campo y esfuerzos por generar diagnósticos, problematizaciones e intervenciones destinadas a este colectivo en particular desde agencias gubernamentales de esferas diversas (Trabajo, Desarrollo Social, Industria, Ganadería). Independientemente de su eficiencia, permanencia y la sostenibilidad que los mismos logren, también es posible reconocer el desarrollo de cierta institucionalidad (normas, estructuras, disponibilidad de recursos financieros y humanos) para la implementación en estas líneas de trabajo. En algunos casos comunes y/o compartidas con otras líneas programáticas de cada política sectorial, y en otros, creadas específicamente para la promoción del autoempleo y los microemprendimientos juveniles.

Por su parte, el análisis comparativo de los programas actualmente existentes nos permitió identificar algunas características similares a los hallazgos señalados en investigaciones previas. Así, en las experiencias revisadas distinguimos la coexistencia de los dos enfoques señalados por Messina (2001): mientras que algunos muestran una clara orientación hacia el mercado (PDJE- Ministerio de Industria) otros, se sostienen en pautas vinculadas a la economía social o solidaria (PMyMO- Desarrollo Social), en tanto que los dos restantes (PEI- MTEySS y PJER-MAGyP) podrían constituir un tercer tipo que combina los dos enfoques anteriores.

Al mismo tiempo algunos de los aspectos analizados (perfiles de los destinatarios, objetivos y componentes o prestaciones) también identificamos una correspondencia con la tipología propuesta por autores como Selamé (1999) y Abdala (2004) respecto a los emprendimientos que se generan en cada caso: unidades de subsistencia, sustentables y con potencial de desarrollo. Al menos desde la letra escrita de los programas existe también una segmentación y orientación en función de sectores socioeconómicos y culturales de pertenencia de los jóvenes: jóvenes de sectores populares con escasa calificación, jóvenes de sectores medios con una calificación intermedia y jóvenes de sectores medios y/o altos con altas calificaciones.

En tal sentido y a modo de cierre, señalamos que esta revisión al interior del equipo contribuyó a definir y elegir – entre la heterogeneidad de experiencias y en función de la línea de trabajo actual del grupo- una en particular que servirá como caso de análisis para el estudio de las trayectorias socio-educativas y laborales de los jóvenes que participaron en la misma. Se trata del PEI del



Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. A su vez, este primer avance permitió formular algunos interrogantes iniciales para problematizar este objeto de estudio: ¿Cómo estudiar la incidencia y/o efectos del paso por estas intervenciones de autoempleo o empleo independiente?, ¿Qué nuevas categorías es necesario incorporar al análisis para diferenciar de aquellas vinculadas a un trabajo en relación de dependencia (para valorar, por ejemplo, la calidad del empleo)?, ¿Desde qué perspectiva situar el análisis?, ¿ desde la mirada de los mismos jóvenes, de los gestores y/o funcionarios de los programas?.

5. Bibliografía:

ABDALA, E. (2004), *Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes*, Montevideo, OIT/CINTERFOR.

ALLES, M (2005) *Autoempleo: una salida frente al desempleo*. Editorial Granica. Buenos Aires

AMARGÓS, O. (2004), “Las transformaciones económicas, los modelos de desarrollo y los desafíos de la educación y formación”, en C. JACINTO (coord.), *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, Buenos Aires, Red Etis (IPE-IDES), MTCyT y MTEySS, La Crujía, 1ª edición.

BEKERMAN, M. y S. RODRÍGUEZ (2007), “Políticas productivas para sectores carenciados: microcréditos en Argentina”, en *Revista Desarrollo Económico*, n° 185, vol. 45, Buenos Aires, IDES (Instituto de Desarrollo Económico y Social) pp. 95-118, abril-junio.

BALARDINI, S. (1995), *Políticas de juventud en América Latina: evaluación y diseño. Informe Argentina*, Buenos Aires, OIJ-FLACSO Sede Argentina.

BANGO, J. y E. RODRÍGUEZ (1996), “*Políticas de juventud en América Latina en la antesala del año 2000: logros, desafíos y oportunidades*”, resumen preliminar del Informe final del Proyecto de investigación y desarrollo “Políticas de juventud en América Latina: evaluación y reformulación”, Versión preparada exclusivamente para el Segundo Encuentro Latinoamericano de Expertos en Juventud, OIJ-Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Santa Cruz, 1996.

CACHÓN, L. (2000), *Juventudes y empleos: perspectivas comparadas*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

CASAL, J. (1996), “Modos emergentes de transición a la vida adulta en el umbral del siglo XXI: aproximación sucesiva, precariedad y desestructuración”, en *REIS*, n° 75, pp. 295-316.

CASANOVAS, J. (2002), “Razones y Tópicos de las Políticas de Juventud”, en *Revista Estudios de la Juventud*, n° 59, Madrid, INJUVE.



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2003), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Santiago de Chile, CEPAL.

CORAGGIO, J. L. (2005), “Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria”, trabajo presentado en el Panel sobre “Nuevas formas asociativas para la producción”, dentro del Seminario “De la Universidad pública a la sociedad argentina. El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad”, Universidad de Buenos Aires, 2-5 de agosto.

DÁVILA, León y C. HONORES (2003), “Capital Social Juvenil y Evaluación Programática hacia Jóvenes”, en *Revista Última Década*, n° 18, Viña del Mar, CIDPA, pp. 175-198, abril.

DRUSTON, J. (2003), “Capital social: parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe”, en COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Santiago de Chile, CEPAL.

GALLART, M. A. (2001), “Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina”, en E. PIECK (coord), *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*, México DF, UIA-UNICEF-CINTERFOR/OIT-RET-CONALEP.

GOLOVANESKY, L. (2005), “Vulnerabilidad, capital social y redes sociales. Cuestiones teóricas y una aproximación empírica para Argentina en el siglo XXI”, en *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, n° 1, Buenos Aires, Sistema de Información sobre Mercado Laboral (SIMEL), pp. 119-160.

GRASSI, E. (2006), “Problemas de la teoría, problemas de la política .Necesidades sociales y estrategias de las políticas sociales”; en *Revista Laboratorio*, n° 16, año VII. Disponible en <http://lavboratorio.fsoc.uba.ar>

GRANOVETTER, M. (1973), “The Strenght of Weak Ties”, en *American Journal of Sociology*. 78 (6), pp. 1360-1380.

JACINTO, C. (1997), “Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes: un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores”, en *Revista Estudios del Trabajo*, n° 13, Buenos Aires, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), pp. 91-124 .

----- (2004), “Ante la polarización de oportunidades laborales en América Latina. Un análisis de algunas propuestas recientes en la formación para el trabajo”, en C. JACINTO (coord.), *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, Buenos Aires, Red Etis (IPE-IDES), MTCyT y MTEySS, La Crujía, 1ª Edición.

----- (2008), “Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización”, en *Revistas de Trabajo*, año 4, n° 6, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), pp. 123-142.



- (2010) *La Construcción Social de las Trayectorias Laborales de Jóvenes. Políticas, Instituciones, Dispositivos y Subjetividades*. Buenos Aires, IDES (Instituto de Desarrollo Económico y Social), Teseo.
- JARAMILLO BAANANTE, M. (2004), *Los Emprendimientos Juveniles en América Latina: ¿Una respuesta ante las dificultades de empleo?*, Buenos Aires, Red Etis (IPE-IDES).
- LASIDA, J. (2004), *Estrategias para acercar a los jóvenes al trabajo*, Buenos Aires, Red Etis (IPE-IDES), Serie Tendencias y Debates, n° 3, 1ª edición.
- LAVILLE, J (2004), *Economía Social y solidaria. Una visión europea*. Buenos Aires. Altamira.
- MARTÍN CRIADO, E. (1998), *Producir la juventud. Crítica de la Sociología de la Juventud*, Madrid, Istmo.
- MESSINA, G. (2001), “Modelos de formación en las microempresas: en busca de una tipología”, en E. PIECK (coord), *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*,. México DF, UIA-UNICEF-CINTERFOR/OIT-RET-CONALEP.
- NEFFA, J. C; PANIGO, D. Y PÉREZ, P (2000) *Actividad, empleo y desempleo. Conceptos y definiciones*. Buenos Aires. Asociación Trabajo y Sociedad/CEIL/PIETTE-CONICET
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2007), *Trabajo Decente y Juventud: América Latina*, Lima, OIT.
- PORTES, A. (1995), “La economía informal en América Latina: definición, dimensión y políticas”, en Portes, A *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*, México DF, FLACSO.
- RAMBLA, X. (2005), “Los instrumentos de la lucha contra la pobreza: una revisión de dos tesis sociológicas sobre las estrategias de focalización y activación”, en *Revista Argentina de Sociología*, n° 5, pp. 135-155.
- RAMÍREZ GUERRERO, J. (1998), “La formación de Transición. Modelo conceptual para una estrategia de intervención contra el desempleo de tipo estructural”, en CINTERFOR, *Juventud, Educación y Empleo*, Montevideo, CINTERFOR-OIT.
- REDONDO, J. (2000), “La condición juvenil entre la educación y el empleo”, en *Última Década*, n° 12, Viña del Mar (Chile), Ediciones CIDPA.
- RODRÍGUEZ, E (1998), “Los jóvenes Latinoamericanos: heterogeneidades y diversidades en materia de riesgos, oportunidades y desafíos en la antesala de un nuevo milenio. “ en “ *La juventud Latinoamericana en los procesos de globalización* “ Hunermann ,P. y Eckhlot, M (eds.). EUDEBA-FLACSO.
- RODRÍGUEZ, E. (2002), *Políticas de juventud para el siglo XXI. Actores estratégicos para el desarrollo*, México DF, IMJ/SEP.



SARTORI, G. (1994) “Comparación y método comparado”. En Sartori G. y Morlino L. (editores).

La comparación en las ciencias sociales. Madrid, Alianza.

SELAMÉ, T. (1999). *Emprendimiento juvenil*, Santiago de Chile, Instituto Nacional de la Juventud.

SALVIA, A. (2004), “Crisis del empleo y nueva marginalidad en los tiempos de cambio social. Génesis de una catástrofe anunciada”, en *Revista Argumentos*, n° 4, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, octubre. Disponible en: <http://www.argumentos.fsoc.uba.ar/n04/articulos4.htm>.

SALVIA, A. e I. TUÑÓN (2003), Documento Jóvenes Trabajadores en el Cono Sur: desafíos y respuestas, Pro Sur, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.

SAN MARTÍN, M. E. (2004), “La situación socioocupacional de los jóvenes en la Región del NEA y su relación con los procesos de exclusión social”, en M. PANAIÁ (coord.), “Crisis Fiscal, Mercado de Trabajo y Nuevas Territorialidades en el Nordeste Argentino”, Buenos Aires, Editorial La Comena.

TOLEDO, F. y E. LÓPEZ (2006), “La noción de capital social como herramienta de superación de la pobreza. Un análisis de su importancia desde dos perspectivas disímiles”, en J. NEFFA y P. PÉREZ (coords.), *Macroeconomía, Mercado de Trabajo y Grupos Vulnerables: desafíos para el diseño de políticas públicas*, Buenos Aires, CEIL-PIETTE.

VALENCIA AGULEDO, G. D. (2012) Autoempleo y emprendimiento. Una hipótesis de trabajo para explicar una de las estrategias adoptadas por los gobiernos para hacer frente al progreso del mercado. Semestre Económico N° 32. Vol 15. Julio-diciembre 2012. Universidad de Medellín. Colombia.

WELLER, J. (2007), “La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos”, en *Revista de la CEPAL*, n° 92, pp. 61-82, agosto.



Tabla N° 1: Comparación de los programas: PEI-MTEySS, PDE-MI, PMyMO-DS y PJER-MAGyP

Aspectos Analizados / Programas	Programa de promoción del empleo independiente (PEI)	Programa de Desarrollo de Jóvenes Emprendedores (PDE)	Programa de Microcréditos y Proyectos Socio-Productivos Manos a la obra (PM y MO)	Programa Jóvenes Emprendedores Rurales (JER)
Fecha de inicio y marco normativo	2004 y actualización en 2009 Resoluciones N° 194/04 y 1094/09 (MTEySS)	2010 Resoluciones N° 77/10 y 125/11 del Ministerio de Industria y Ley N° 25.872	2004 y actualización en 2010 Resoluciones N° 1375/04 y 2476/10 del Ministerio de Desarrollo Social (Creación Plan Manos a la Obra y adecuación del mismo con la denominación de Plan Argentina Trabaja)	2006. Financiamiento del BIRF 7597-AR (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento).
Organismos/ actores que intervienen en la implementación	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación con la colaboración de organismos provinciales, locales y ONG. GECAL (Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral) Delegación Chaco. Oficinas de Empleo Municipales en la Provincia del Chaco Ministerio de Economía, Industria y Empleo de la Provincia del Chaco Agencia de Empleo Chaco.	Ministerio de Industria de la Nación y sus unidades a nivel territorial. Agencias de Desarrollo Productivo y oficinas territoriales GenIA (Generadora de Industria Nacional) Ministerio de Economía, Industria y Empleo de la Provincia del Chaco Articulación con todos los organismos del Estado como el INTI y las Universidades	Ministerio de Desarrollo Social Implementación a cargo de Organizaciones sociales que, a partir del trabajo conjunto con organismos provinciales y municipales y con la Comisión Nacional de Microcrédito, hacen posible este acompañamiento a los trabajadores y trabajadoras de la economía social, según lo establece la Ley nacional N° 26.117. A nivel territorial intervienen diferentes tipos de espacios o unidades de gestión: CDR (Centros de Referencia), CIC (Centro Integradores Comunitarios), IM (Instituciones de Microcréditos). Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia del Chaco	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca enmarcado en el PROSAP – Programa de Servicios Agrícolas Provinciales-. El Programa cuenta, además con lo que denomina Redes de Centros de Desarrollo Emprendedor Trabajan de manera articulada con Ministerio de Desarrollo Social, INTA, INET y CREA ³¹
Perfil de los destinatarios	No es exclusivo para jóvenes si no que está destinado a desocupados que quieran iniciar un emprendimiento y aprueben un Curso de Formación Profesional ofrecido por el Ministerio de Trabajo. Jóvenes de 18 a 24 años. Pueden sumarse aquellos que pertenezcan a un programa que tenga la opción de autoempleo: a) Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (que no se encuentren dentro de los 9 meses finales de permanencia en el programa) , b) Jóvenes que participen del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR)	Jóvenes de 18 a 35 años Específicamente la línea “ Capital Semilla” pauta otros requisitos más ya que se orienta a Jóvenes que: Demuestren formación y/o experiencia. • Tengan una idea proyecto o un plan de negocios. • Se comprometan a invertir el “Capital Semilla” en los conceptos necesarios para plasmar la “Idea de Proyecto” en un plan de negocios o bien para poner en marcha o desarrollar su “Plan de Negocio”.	No es exclusivo para jóvenes. Está destinado sí a un sector específico de la sociedad, aquellos que tengan menos recursos económicos y estén excluidos del sistema financiero formal	El Proyecto tiene alcance nacional y centra sus acciones en el estímulo a los jóvenes rurales, de entre 18 a 35 años, para el desarrollo de emprendimientos productivos y de servicios propios, individuales y asociativos.

³¹ AACREA es una Asociación civil sin fines de lucro originada por el Arq. Pablo Hary en 1957 y fundada en 1960. Integrada y dirigida por productores agropecuarios, su objetivo es promover el desarrollo integral del empresario agropecuario para lograr empresas económicamente rentables y sustentables en el tiempo, probando tecnología y transfiriéndola al medio para contribuir con el sector y el país.



		<ul style="list-style-type: none"> • Se comprometan a la devolución del Capital Semilla recibido en base a sus resultados. • Cuenten con un aval institucional. 		
Objetivos	<p>Promover la inserción laboral de trabajadores desocupados, que deseen iniciar o mejorar su emprendimiento productivo -asociativo o individual- de forma autónoma, mediante asistencia técnica y económica.</p> <p>Mejorar la calidad del empleo de los trabajadores autónomos apoyando su formalización laboral</p>	<p>Apoyar, impulsar y fomentar el espíritu emprendedor en la juventud promoviendo la creación, desarrollo y consolidación de empresas nacionales.</p>	<p><u>Microcréditos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover el desarrollo del microcrédito como herramienta de financiamiento de los sectores más vulnerables de la población y que mediante ellos puedan: • Organizarse y mejorar sus condiciones de trabajo junto con otros/as trabajadores/as y con las organizaciones sociales de microcrédito. • Participar de espacios de construcción colectiva, fortalecimiento y acompañamiento mutuo. • Recibir apoyo técnico y capacitación. • Compartir e intercambiar experiencias y conocimientos. • Ser parte de un proyecto colectivo que genera cambios concretos en los emprendimientos, las familias y las comunidades. <p><u>Proyectos Socio-Productivos Manos a la Obra:</u></p> <p>Fortalecer la organización socioeconómica y promover el desarrollo de los trabajadores y trabajadoras de la Economía Social. Consolidar las actividades productivas llevadas a cabo por grupos asociativos, cooperativas, asociaciones de productores, empresas recuperadas y comunidades aborígenes.</p>	<p>Promover la vocación y las competencias emprendedoras de los jóvenes rurales, fomentando la motivación, la identificación de nuevas oportunidades, el acceso a la información y el desarrollo de redes de apoyo. Apoyar la creación de emprendimientos de carácter agropecuario, agroindustrial o de servicios, alentando la diversificación y la innovación productiva.</p> <p>Implementar en organizaciones del medio rural Centros de Desarrollo Emprendedor que brinden servicios de apoyo a los jóvenes y a sus emprendimientos.</p> <p>Promover la permanencia de los jóvenes rurales, reducir la migración y fortalecer el desarrollo sostenible del sector agropecuario argentino.</p>
Prestaciones Componentes	<p>Capacitación</p> <p>Financiamiento Asistencia Económica + Ayuda económica mensual (Durante el curso de gestión empresarial el proceso de formulación y los primeros nueve meses desde el inicio del emprendimiento cada emprendedor recibirá una ayuda mensual de \$450). No reembolsable.</p>	<p>Capacitación</p> <p>Financiamiento (desde 30.000 hasta 100.000\$). Préstamos de Honor.</p> <p>Asistencia Técnica</p>	<p>Capacitación</p> <p>Apoyo económico: El monto máximo de microcrédito actualmente es de 11.760 pesos (equivale a 12 salarios mínimo, vital y móvil fijado por la ley).</p> <p>Manos a la obra aportes no reintegrables. Subsidios.</p> <p>Asistencia Técnica. En ambos casos se articula con</p>	<p>Capacitación.</p> <p>Fondo Semilla, que distribuirá Aportes Semilla No Reembolsables (ASNR) para dar cobertura a empresas desarrolladas por jóvenes emprendedores rurales de: a) Hasta \$ 20.000 para creación de nuevas empresas b) Hasta 45.00 para desarrollo de empresas existentes. Cubren hasta</p>



	Asistencia Técnica		otra línea que es la de Monotributo Social	el 40% del proyecto presentado. Asistencia Técnica
Conceptos claves que sustentan el diseño	Autoempleo. Empleo independiente. Formalización del trabajo. Calidad del Empleo Entramado Local	Modelo Económico con Inclusión y Crecimiento Industrial. Conciencia Social empresarial. Sistemas Productivos Locales y Asociatividad. Innovación tecnológica.	Trabajo como mecanismo de inclusión social. Economía Social Asociativismo, organización y participación	Arraigo de los jóvenes y trabajo genuino en el medio rural Desarrollo de la empresariedad de base local Diversificación e innovación productiva