

# **Las políticas para jóvenes en un contexto de recuperación: ¿Rupturas o continuidades en los principios orientadores?.**

Samanta Schmidt, Vanina van Raap.

Cita:

Samanta Schmidt, Vanina van Raap (2007). *Las políticas para jóvenes en un contexto de recuperación: ¿Rupturas o continuidades en los principios orientadores?.* VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-106/132>

## **LAS POLÍTICAS PARA JÓVENES EN UN CONTEXTO DE RECUPERACIÓN: ¿RUPTURAS O CONTINUIDADES EN LOS PRINCIPIOS ORIENTADORES?<sup>1</sup>**

Samanta Schmidt, Vanina van Raap

Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, U.B.A.

[samanta.schmidt@gmail.com](mailto:samanta.schmidt@gmail.com)

[vaninavanraap@hotmail.com](mailto:vaninavanraap@hotmail.com)

El actual contexto socio-económico, donde la orientación del modelo de crecimiento aún no resulta del todo clara y sus características son tema de debate y discusión (Novick, 2006; Orlansky y otros, 2006; Teubal, 2006), pareciera que, al menos desde la revisión crítica de las reformas estructurales implementadas en la década pasada, presentarse algún quiebre con las estrategias de intervención vinculadas al modelo neoliberal.

Partimos de una comprensión de las políticas sociales como productoras y reproductoras de un orden social y de las condiciones de vida, que operan como instrumentos (dispositivos) de control social y de mantenimiento de un orden social – desigual - operando a su vez sobre dichas desigualdades. En este sentido, la orientación de las intervenciones sociales así como los supuestos en los que las mismas se enmarcan, producen también efectos diferenciados en las condiciones de vida de la población.

Retomando el análisis de Cortés y Marshall (1991) históricamente “el modelo de crecimiento económico ha determinado los límites a la variación de la intervención social del Estado” (Cortés y Marshall, 1991 : 21) que junto con otros factores políticos e ideológicos, así como también el poder relativo de los trabajadores, han contribuido a moldear la pauta de intervención.

Cabe señalar que nuestro aporte no pretende brindar una respuesta al interrogante acerca de la orientación del actual modelo. Sin embargo, nos proponemos conocer los supuestos que motivaron en cada período un tipo particular de intervención estatal, como indicios o pistas que nos permiten pensar acerca de las transformaciones en las políticas sociales que han tenido lugar durante los últimos años.

Este estudio se centra en las políticas orientadas a los jóvenes y aborda específicamente el análisis de Programa Incluir, en perspectiva comparada con

el Proyecto Joven, como programas modelo de dos décadas, en contextos macroeconómicos y discursivos diferenciados.

En el primer apartado, se propone describir las características del Proyecto Joven, los diagnósticos acerca de la problemática juvenil y las estrategias desplegadas, procurando identificar a partir de dicho programa la lógica de las intervenciones sociales de la década pasada. Luego, se analizará el Programa Nacional de Inclusión Juvenil y el tratamiento que se da, en el actual contexto, a la temática de los jóvenes. El objetivo, es poder identificar rupturas y continuidades entre ambos programas y, eventualmente, esbozar algunas reflexiones sobre la naturaleza de las políticas sociales en ambos contextos.

## **EI PROYECTO JOVEN: CARACTERISTICAS DEL PROGRAMA Y PRINCIPIOS ORIENTADORES.**

Durante la década del 90 se produjo el surgimiento y auge de políticas y programas que representaban un tipo particular de intervención social, acorde con la lógica del modelo económico imperante.

Diversos supuestos entraron en juego, en y a partir de, esta orientación del modelo económico. El más evidente refiere a una perspectiva neoclásica (modelo del *laissez faire*) que analiza las regulaciones laborales como rigideces exógenas al libre juego de la oferta y la demanda y que, por lo tanto, obstaculizan el equilibrio del mercado. De este modo, la solución a la problemática inserción laboral juvenil se planteó en términos de las políticas de flexibilización laboral, a partir de lo cual las modalidades promovidas de empleo, los sistemas de pasantías y contratos de aprendizaje tendieron a regular la fuerza de trabajo juvenil y las condiciones de su contratación. Entre ellas, se puede destacar la ley Nacional de Empleo (1991) y de Fomento del Empleo (1995) y los decretos sobre pasantías (340/92 y 487/00).

La legislación laboral establece las condiciones de trabajo y contribuye de este modo, a determinar el poder relativo del trabajo y el capital y a delimitar los alcances de la prerrogativa empresarial (Cortés y Marshall, 1993). Estas medidas han contribuido al proceso de re mercantilización de la fuerza de trabajo, que afectó especialmente al colectivo juvenil.

Asimismo, dentro de esta lógica se diseñan políticas focalizadas en los jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de diversas estrategias como el Programa Nacional de Pasantías para la Reconversión (1994); el Programa Aprender (1995-1997), el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP) y el Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de los Jóvenes (PAPEJ), entre los cuales se destaca el *Proyecto Joven*.

La finalidad de estos programas era la mejora de la empleabilidad y, en consecuencia, la promoción de la inserción laboral de los jóvenes. En un sentido amplio, en tanto políticas hacia el mercado de trabajo, estas acciones tienden a regular el volumen, las características y la distribución de la fuerza de trabajo juvenil, así como sus condicionamientos para la venta y uso de la oferta laboral. De esta forma, la intervención social del Estado adapta la estructura del mercado de trabajo a las necesidades de la estrategia de acumulación (Cortes y Marshall: 1991)

El *Proyecto Joven*, como programa modelo de este tipo de intervención, fue diseñado como el componente principal de dos programas más generales: el PARP, que comienza en 1993, y el PAPEJ, correspondiente al segundo tramo que se inicia en 1997 y finaliza en el año 2001. Originalmente este programa estuvo bajo la órbita del Ministerio de Economía y luego pasó a depender del Ministerio de Trabajo.

El PARP estaba conformado por cuatro proyectos: el *Proyecto Joven* (capacitación y pasantía laboral); el *Proyecto MicroEmpresas* (destinado a brindar capacitación y asistencia técnica para contribuir a la formulación, implementación o desarrollo de proyectos de microempresa); el *Proyecto Imagen* (que ofrecía una Orientación para la búsqueda de empleo) y, por último, el *Fortalecimiento de oficinas de empleo* (tendiente a fortalecer las acciones de intermediación laboral). Sin embargo, la mayor parte del presupuesto (cerca del 80%) estaba asignada a la ejecución del *Proyecto Joven*.

Esta iniciativa se focalizaba en jóvenes de ambos sexos con una edad mínima de 16 años, provenientes de familias con pocos recursos, desocupados o subocupados con poca o ninguna experiencia laboral, con un nivel educativo preferentemente no mayor a secundario incompleto y, en ningún caso, estudios terciarios o universitarios completos o incompletos (Devia, 2003 y Guía del Proyecto). De esta forma, el *Proyecto* se dirigía a jóvenes que se encontraran en una situación social desventajosa.

En el ámbito de las políticas sociales, la estrategia de *focalización* es el correlato de la individualización de la fuerza de trabajo y de la posibilidad estructural de la exclusión de una parte de ella del mercado de empleo, es decir, de la forma legítima de acceder a los recursos. Lo que en el marco del ajuste hace la estrategia focalizadora, que se esgrime como criterio de acceso a los beneficios de las políticas sociales y que presenta un fuerte contenido asistencialista, es restringir su acción a campos anteriormente constituidos como universales (Grassi, Hintze y Neufeld; 1994).

Las políticas sociales de la década pasada y entre ellas el *Proyecto Joven* se centraron en el impulso de acciones compensatorias al proceso de exclusión creciente. En este sentido, la elaboración de los diagnósticos y el diseño de las políticas sociales se vieron plasmados en programas y planes que intentaron

asistir a los sectores vulnerables, surgidos muchos de ellos paralelamente a las reformas mencionadas. En esta línea, este *Proyecto* se orientó hacia aquellos jóvenes que no lograron adaptarse a la lógica del mercado.

¿Cuales son los supuestos que sustentan el diseño de estos programas focalizados en la década pasada?

El problema del desempleo juvenil hace eje en la falta de ajuste entre la oferta y la demanda, no sólo por las rigideces exógenas (los altos costos laborales y las trabas impuestas por una rígida legislación laboral) sino también por barreras internas a los jóvenes. Desde esta perspectiva, una particular línea de análisis explica el problema en el marco de los cambios productivos y los desajustes educativos, en el sentido de que los jóvenes no contarían con las competencias laborales necesarias para ocupar los nuevos puestos y perfiles que demandan las empresas.

El *Proyecto Joven* se diseña a partir de un diagnóstico que entiende como las principales causas del desempleo en los jóvenes la falta de experiencia laboral previa y la falta de conocimientos requeridos por el mercado, por no haber concluido los estudios o porque estos conocimientos no son adecuados para ocupar un puesto de trabajo. De esta forma, esta iniciativa procura intervenir sobre los “déficits o dificultades” que presenta la oferta laboral, es decir, los jóvenes.

Esta lectura del fenómeno derivó en el diseño de este programa de capacitación y entrenamiento laboral centrado en el capital humano que buscaba mejorar los atributos personales de los jóvenes y actualizar las calificaciones que resultaban “obsoletas” para las nuevas formas de organización y producción.

De esta forma, el *Proyecto* se proponía brindar una capacitación para que los jóvenes se adecuen a los nuevos requerimientos de las empresas. En este sentido, el programa tenía dos objetivos fundamentales: capacitar laboralmente a jóvenes que estuvieran en situación de desventaja social para facilitar su inserción en el mercado laboral formal y, a su vez, apoyar el crecimiento de empresas productivas necesitadas de mano de obra capacitada (Guía para la Presentación de Ofertas: 1995). Para ello, se contaba fundamentalmente con dos líneas o fases: a) los cursos de capacitación y b) las pasantías en empresas.

Así, este proyecto se presentaba como la iniciativa que brindaba todas las herramientas necesarias para que estos jóvenes en situación de desventaja social pudieran adecuarse a los nuevos requerimientos. El eje central era acompañar y apoyar al proceso de reconversión productiva.<sup>2</sup> De este modo, se puede observar que los jóvenes no son los únicos beneficiarios ya que tanto las

empresas como las instituciones de capacitación adquieren un rol primordial en el marco del programa.

De acuerdo a la conceptualización de Cohen, Martínez y Navarratte (2001), el *Proyecto Joven* respondía a una estrategia de centralización normativa y descentralización operativa, donde el papel del Ministerio de Trabajo se circunscribía sólo al diseño general, la contratación del servicio a terceros, la supervisión y el financiamiento.

De esta forma, para llevar adelante este programa el Estado demandaba cursos de capacitación laboral a instituciones públicas o privadas, mediante convocatorias a licitaciones periódicas.

Estas instituciones de capacitación (denominadas ICAP) eran las que elaboraban y ejecutaban los proyectos de capacitación con ajuste a demandas de mano de obra insuficiente y acorde a las características y necesidades de los beneficiarios, y a los lineamientos del Programa. Las ICAP debían previamente detectar la demanda de mano de obra por parte de empresas, sin restricciones respecto de las áreas de actividad. El único requisito era que las ocupaciones sean adecuadas al perfil de los beneficiarios de manera tal que se pudiera garantizar que tras el lapso que duraran los cursos, estos jóvenes pudieran adquirir todas las competencias necesarias para poder ingresar al mercado laboral. (Cohen, Martínez y Navarratte; 2001)

Por último, como la mayoría de los programas en la década del 90, la ortodoxia neoliberal promovida por los organismos financieros internacionales fue asumida como la única receta válida. De este modo, el financiamiento del *Proyecto* fue mayoritariamente proporcionado por el BID, a través de dos préstamos que representaron el 70% de los costos previstos.<sup>3</sup>

En esos años se aceleró y completó la reformulación de las relaciones entre Estado y sociedad civil que se venía produciendo desde los años 70. Algunas autoras sostienen que el proceso que se desarrolló en Argentina tuvo las características de una crisis global del modelo social de acumulación (donde el Estado tenía un papel importante en la redistribución de recursos y la regulación de la economía), y que los intentos de resolución de la crisis, *“han derivado en transformaciones estructurales que dan lugar a un modelo diferente, que incluye por definición la informalidad laboral, el desempleo, el subempleo, la desprotección laboral, y consecuentemente, la pobreza”*. (Grassi, Hintze y Neufeld; 1994: 5)

A pesar de los “esfuerzos” realizados para promover la inserción laboral de los jóvenes y en contra de lo supuestamente esperado, también se produjo durante el período un incremento sin precedentes del desempleo juvenil, con sus correspondientes efectos económicos y sociales.

Pero más allá de los efectos del modelo neoliberal que el *Proyecto Joven* procura tímidamente atenuar, la racionalidad que opera en la fundamentación del programa refiere a una matriz neoliberal sobre la cual se sustenta la teoría del Capital Humano<sup>4</sup>, y también han contribuido a crear en el imaginario social la lógica presente en el modelo.

Según Morduchowicz, esta visión del problema justificaría y legitimaría teóricamente los diferenciales de ingresos en la sociedad, en la medida que ellos se originan en las decisiones individuales por adquirir determinado grado de instrucción. De este modo, se produce una traslación del plan colectivo al plano individual de la responsabilidad respecto de la situación social en la que cada sujeto se encuentra. Un proceso de individualización de la culpa social.

Así, la teoría del capital humano se constituye en un poderoso instrumento de mantenimiento del “sentido común”. Siguiendo a Foucault (2006), los discursos de verdad (el mercado como el óptimo asignador de recursos y el capital humano como la mejor estrategia para incluirse en él) se van internalizando en los sujetos, a través de distintos dispositivos, entre ellos cabría pensar al propio programa, y también en la misma circulación de discursos que se promueve desde el mismo referidos a la sociedad y a sus principios articuladores.

Los discursos de verdad del neoliberalismo logran penetrar en la dimensión subjetiva donde el capital humano es percibido como el modo de lograr una inclusión y este hecho refiere (desde el propio discurso del capital humano) a la decisión voluntaria de los sujetos de capacitarse /no capacitarse.

## **EI PROGRAMA INCLUIR: LA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN EN EL ACTUAL CONTEXTO.**

El *Programa Incluir*, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, surge en un escenario de recuperación económica (2004) como un sub programa del Programa Familias, con financiamiento del BID. A partir del 2006, año en que finaliza el programa, el financiamiento estuvo a cargo de la Nación.

Este programa parte de una conceptualización diferente del problema: “*los jóvenes pobres forman parte de los principales excluidos de la sociedad*” (Documento del Proyecto). Asimismo, están presentes nociones tales como exclusión y vulnerabilidad social, reconociendo que muchos jóvenes “*se ven imposibilitados de trabajar y de estudiar, perdiendo de esa manera sus posibilidades de afiliación social*” (Documento del Proyecto). En este sentido, se retoma desde lo discursivo (aunque no explícitamente) el concepto de afiliación/desafiliación social planteado por Castel (1997).

De esta forma, el *Programa Incluir* incorpora, al menos desde su fundamentación basada en el diagnóstico, aspectos sociales y culturales más

cercanos a la noción de ampliación de ciudadanía (Barbetti; 2005) y desde su propio nombre (*Incluir*) es que puede apreciarse la orientación del mismo.

En cuanto a su población objetivo, esta iniciativa se dirigía a jóvenes en situación de vulnerabilidad social, en una franja etaria comprendida entre los 18 y 25 años, que se encontraran desocupados o sub-ocupados, en situación de pobreza, con bajo nivel de escolaridad y/o baja calificación laboral (Documento del Proyecto).

El objetivo principal era promover procesos de inclusión juvenil con el fin de mejorar las condiciones de vida de los jóvenes, aumentar su participación en la comunidad y favorecer su inserción laboral. Además, considerando a la desafiliación social de los jóvenes como fenómeno multicausal, el programa buscaba utilizar una estrategia para la inclusión basada en un criterio que atravesara las diferentes dimensiones de desafiliación que han sufrido los mismos (Documento del Proyecto).

En virtud de la amplitud del objetivo general del *Incluir* es conveniente mencionar los objetivos específicos: a) Desarrollar las capacidades productivas de los jóvenes excluidos y promover la generación de emprendimientos productivos; b) Generar procesos socio-comunitarios que permitan el desarrollo de capacidades y destrezas de los jóvenes, promoviendo la responsabilidad social y las prácticas solidarias; c) Fortalecer la capacidad institucional de las áreas de juventud nacionales, provinciales y municipales y de organizaciones no gubernamentales para responder a la problemática juvenil.

A su vez, cada objetivo específico constituido en línea de intervención, cuenta con objetivos particulares. Por ejemplo, el objetivo de desarrollo de capacidades productivas se vincula con la promoción de las mismas a través de la adquisición de competencias básicas y específicas para la empleabilidad. En este sentido, se observa un planteamiento de la problemática de la inserción laboral de los jóvenes centrada a nivel de los déficit formativos y de competencias que los mismos requieren para lograr una exitosa inserción en el mercado de trabajo.

En este marco, en el diseño del programa se presenta un abanico de estrategias que contemplan tres líneas de intervención: 1) *Desarrollo de capacidades productivas*, que cuenta con distintas estrategias: a) Formación en Oficios (que comprende cursos de capacitación en oficios y programas de becas) y b) Promoción de Emprendimientos Productivos (que comprende la capacitación en formulación de proyectos); 2) *Participación Socio-comunitaria*, cuya actividad es la promoción de emprendimientos comunitarios y para ello dispone de dos estrategias de acción: a) Capacitación técnica en temas asociados a problemáticas de juventud y b) Financiamiento de Proyectos Comunitarios Juveniles y 3) *Fortalecimiento Institucional* de los distintos organismos responsables del programa.

Con respecto a su ejecución, el programa, a través de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano (SPSyDH), conformó un Equipo Técnico (ET) que se desempeñaba en el ámbito de la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU).

A nivel provincial y municipal, se trabajaba articuladamente con los Consejos Consultivos Provinciales y Municipales, estableciendo referentes provinciales (RP) y locales (RL) que conformaban la Mesa de Coordinación integrada por el Estado Local a través de su Oficina de Juventud, la Dirección Nacional con un responsable, y la Organización Administradora (OA). A su vez, a nivel local el Equipo Técnico de la DINAJU se apoya en Organizaciones Ejecutoras (OE) y Organizaciones Barriales (OB).

Este complejo entramado de actores se inscribe en concepciones de la gestión pública que proponen una articulación Estado-sociedad civil con fuerte contenido descentralizador.

### **ALGUNOS CAMBIOS Y ALGUNAS OTRAS CONTINUIDADES EN LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN JUVENIL.**

El propósito de este apartado consiste en identificar si se produjeron o no cambios significativos en los principios orientadores de ambos programas, es decir en la naturaleza y los supuestos que motivaron a cada proyecto. Si se analizan a las políticas sociales en el contexto más amplio dentro del cual se enmarcan, se puede pensar que intervenciones específicas reflejan o logran dar cuenta de las racionalidades que guían los cursos de acción.

Este cambio, (o la ausencia de él) supondría que las transformaciones en la orientación del modelo económico se verían reflejadas en las variaciones en los límites y alcances de las intervenciones sociales. Procuraremos, entonces, analizar esas variaciones.

Para llegar al análisis sobre la naturaleza de ambos programas, en primer lugar resulta necesario definir algunos ejes analíticos que permitan dar pistas para este trabajo. En este sentido se procura analizar distintos aspectos: los sujetos destinatarios de las acciones, el objeto y el propósito de la intervención, los principales actores intervinientes y las estrategias desplegadas. Todo ello, en un contexto de recuperación económica y tímidos cambios en los indicadores sociales, donde se vislumbra una voluntad política por el cambio de orientación de las políticas sociales, al menos desde las prácticas discursivas.

Además de estos ejes de análisis, se podrá en juego la articulación entre las instituciones del Estado, mercado y familia (Esping Andersen, 1993) y el lugar que ocupan en cada programa. Al respecto, cabe señalar la necesidad de incorporar al esquema clásico a las organizaciones de la sociedad civil, por su rol y la especificidad que adquieren en los programas presentados.

### **Las lógicas persistentes: los sujetos destinatarios de las acciones**

En primer lugar, tanto el *Proyecto Joven* como el *Programa Incluir* son financiados por el BID y responden a una estrategia de focalización en jóvenes vulnerables.

Esta estrategia responde a un modelo de Estado que interviene a través de políticas meramente compensatorias. Dicha estrategia neoliberal responde a los supuestos de la economía neoclásica en donde la propia dinámica del mercado es el mecanismo más eficiente de asignación de los recursos, y por ello, la capacidad de intervención del Estado en el campo de las políticas sociales adquiere un papel residual: “... *la importancia de las políticas sociales en el gasto público tiene que ser reducida (...) transformándolas en simples medidas compensatorias en relación con los estratos sociales inequívocamente vulnerados por la acción del mercado*” (Souza Santos: 2003, 171)

Respondiendo a esta lógica, ambas iniciativas se dirigen a una población de jóvenes que serán elegibles de recibir los servicios que brindan los proyectos en tanto sujetos vulnerables o pobres. De este modo, se puede apreciar la presencia de una estrategia de política social que se orienta hacia los (individuos) vulnerados por la acción del mercado, en lugar de garantizar el acceso de los históricos derechos (constitutivos de colectivos) de los ciudadanos. Así, se traslada al plano individual (al plano del joven excluido) problemas sociales, como la exclusión, que tienen un carácter más general.

En síntesis, no se observan diferencias significativas tanto en lo que respecta a la estrategia de focalización como en el público destinatario de ambos programas.

### **Los desplazamientos en las lógicas de intervención.**

El objetivo de este apartado es desarrollar los aspectos novedosos que plantea el Programa Incluir con respecto al Proyecto Joven. En este sentido, podrá observarse en base a este análisis, que varios aspectos que parecerían reflejar

rupturas, en rigor representan desplazamientos que no logran romper con la lógica de las intervenciones de la década pasada.

Un primer desplazamiento de sentido: de la inserción laboral a la inclusión social.

En principio, con respecto a los objetivos propuestos por ambos programas, el *Incluir* desde su diseño plantea metas más amplias tendientes a generar procesos de inclusión social juvenil, los cuales no tienen que ver exclusivamente con la mejora de la empleabilidad, como en el caso del *Proyecto Joven*.

¿Esto implica una nueva mirada del problema? Sin duda refleja un cambio discursivo interesante, donde pareciera contemplar otros ejes de integración social juvenil que no se reducen exclusivamente a la esfera laboral (es decir al mercado como único eje de integración social) e incluso, y más interesante aún, pareciera que el eje de la política sale de la lógica de la anterior para centrarse en la integración desde una perspectiva multidimensional.

Sin embargo, nos preguntamos en que medida refleja un cambio real en el objeto y el propósito de la intervención social ¿el objeto ya no es más la contención social de los jóvenes vulnerables y su propósito garantizar un mínimo indispensable para la reproducción de la sociedad?

En virtud de los objetivos presentes en el Programa Incluir, pareciera que la inclusión juvenil como una declaración de los derechos universales de los jóvenes (y todos los sujetos) a estar incluidos en la sociedad. Lo cual no es poco, dado que pone el eje en los derechos sociales en tanto ciudadanos. Sin embargo, cuando se analizan los objetivos específicos presentes en las estrategias de intervención (por ejemplo de la línea de fortalecimiento de capacidades productivas centrado en “las competencias básicas y específicas para la empleabilidad”) no sólo se presenta el interrogante acerca de las posibilidades reales de lograr genuinos procesos de inclusión social, sino que se observa una vuelta al objeto y propósito presente en el Proyecto Joven.

En este sentido, se observan tensiones en las discursividades presentes en los Documentos del Proyecto.

He aquí, el segundo desplazamiento que podríamos denominar del paradigma del Capital Humano al paradigma de la Desafiliación Social.

Los marcos teóricos presentes en la letra de ambos programas, si bien no son explícitos, parecerían estar en tensión, o al menos responder a lógicas diversas que por tanto también reflejan marcos interpretativos del mundo social bien diferentes.

En principio, el Programa Incluir presenta un cambio discursivo con respecto a la perspectiva neoliberal centrada en el capital humano. De esta forma, parece intentar distanciarse del enfoque planteado en el Programa Joven, que partía de un diagnóstico centrado en los problemas de los jóvenes (barreras internas), sin considerar los factores contextuales o situacionales. Un claro ejemplo en este sentido, es que los conceptos de inclusión juvenil no eran abordados en el diseño del Proyecto Joven de la década pasada.

Al considerar la manera en que ambos programas diagnostican las causas y analizan las manifestaciones de la problemática juvenil, cabría indagar más en profundidad acerca de las reales diferencias entre los dos proyectos. En este sentido, según el Documento del Proyecto Incluir la idea de exclusión social está simultáneamente vinculada con los problemas que presentan los jóvenes para ingresar al mundo laboral y con la expulsión de los jóvenes del sistema educativo. Es en este momento del diagnóstico, el de la identificación de las causas del problema, donde se producen las mayores dificultades, al presentarse las manifestaciones del problema como síntomas del mismo. Es decir, existe una correspondencia entre síntomas y causas, pero no en el sentido de adecuación sino más bien de superposición. La tasa de desempleo (síntoma) es un indicador de la variable teórica “desafiliación laboral”, o sea que se mezclan las causas y manifestaciones del fenómeno, pero en rigor no hay una identificación real de las causas del problema, y al mismo tiempo pareciera desvanecerse la mirada más amplia ligada al concepto de exclusión para reducir nuevamente el fenómeno a los problemas o déficit de los jóvenes para insertarse en el mercado de trabajo.

De este modo, si bien desde el plano discursivo se presenta una lectura de la problemática juvenil más compleja que la presente en los programas de la década pasada, podríamos preguntarnos siguiendo a O’ Donnell, si el problema no aparece planteado en forma limitada por el lado de sus efectos más inmediatos, y entendiendo las causas que los provocan en sus conexiones más cercanas. En este sentido, también cabría preguntarse cuánto se aleja realmente de la problemática planteada en el Proyecto Joven, más allá del evidente quiebre discursivo. En esta línea de análisis, nos planteamos si efectivamente aparecen concebidos como causas los síntomas de factores estructurales más profundos, que desde el paradigma de la desafiliación deberían estar contemplados.

En cuanto a los actores intervinientes, se observa un desplazamiento desde el mercado hacia la sociedad civil.

Cómo hemos mencionado, en la década pasada se produjo este desplazamiento del Estado hacia la lógica de mercado, lo cual se ve claramente reflejado en el Proyecto Joven, el rol preponderante de las ICAP, en lo refiere al diseño y

ejecución de los cursos de capacitación, y las Empresas Privadas en la etapa de pasantías.

En el programa Incluir, este lugar sería ocupado por las organizaciones no gubernamentales, responsables de brindar los cursos de capacitación (OE: organizaciones ejecutoras). Además, se refleja una fuerte impronta descentralizadora en donde la sociedad civil adquiere un papel preponderante también en lo que refiere a la administración de los fondos destinados a la ejecución de las acciones del Proyecto, elaboración del plan de actividades y selección de las ONG's ejecutoras (OA: organizaciones administradoras). En este sentido, el rol del Estado, pareciera que se encuentra relegado simplemente a ejercer el control.

Así se observa un interesante desplazamiento de la lógica de mercado hacia la sociedad civil (de ICAP a OE), aunque también un nuevo desplazamiento desde el Estado a las organizaciones administradoras.

Claramente las ICAP se constituyen en uno de los principales beneficiarios en el Proyecto, al tiempo que las empresas privadas se benefician de la mano de obra de los jóvenes pasantes. De igual modo, las Organizaciones de la sociedad civil, en el Programa Incluir, se constituyen en los beneficiarios indirectos del programa.

Podemos observar que el Programa Incluir, no cae de lleno en la lógica del mercado y tal vez por ello es que, aún un contexto de crecimiento económico no se desarrollaron acciones de articulación o vinculación con la demanda de empleo. Aquí entran en tensión los problemas de los discursos. Las pasantías, ligadas claramente con la flexibilización laboral y las prácticas de la década pasada, estuvieron completamente ausentes del programa, de modo que no se le puede criticar una lógica de beneficiar a entidades lucrativas, lo cuestionable, en este caso es justamente la ausencia de articulación con la demanda. En un contexto de crecimiento del empleo, la racionalidad presente en el programa que tiene a no favorecer a los actores del mercado, termina por perjudicar a los propios jóvenes que son quienes debieron pagar el precio de no tener oportunidades efectivas en el mercado donde desplegar los nuevos conocimientos adquiridos en la capacitación.

El interrogante que nos planteamos: ¿en cuanto se distancia realmente la lógica de una empresa privada lucrativa y de una organización no gubernamental? ¿en las ONGs está ausente la lógica de mercado? ¿cuál es la lógica que impera en estas organizaciones?

Por último, en medio del desplazamiento del mercado a la sociedad civil, cabe destacar que el continuo Estado delegando sus espacios de acción.

## **Las innovaciones en las estrategias diseñadas: ¿desplazamientos o lógicas persistentes?**

Un cambio que se observa entre ambos programas es que el Incluir incorpora en su diseño nuevas líneas de intervención. Las nuevas líneas planteadas en el Programa Incluir apuntan al fortalecimiento del capital social de los jóvenes (Participación Socio-comunitaria) y al fortalecimiento institucional de ONGs y socios locales que atiendan la problemática juvenil.

Sin embargo, desde el propio diseño se puede observar el peso relativo que tienen las distintas líneas de intervención a través de la asignación de recursos a cada una de ellas. La más significativa es la primera de estas líneas que responde al objetivo de promover la inserción laboral de los jóvenes. En este sentido, el 82% de los recursos totales del programa se destinan a la línea "Capacidades productivas", que apunta a la implementación de acciones tendientes a incrementar la participación de los jóvenes en procesos donde desarrollen competencias que pongan en juego sus conocimientos, su saber-hacer y sus cualidades personales apuntando a una inserción y permanencia en el mercado laboral y al asociativismo, como herramienta necesaria para generar redes sociales que contribuyan a una participación ciudadana activa en su comunidad. (Documento del Proyecto). Estas acciones se han orientado fundamentalmente al fortalecimiento del capital humano de los jóvenes participantes y a la mejora de su empleabilidad.

Por lo tanto, esta línea de intervención parecería continuar con la lógica del Proyecto Joven, en el cual el énfasis también estaba puesto en el carácter práctico de las capacitaciones, buscando garantizar a los jóvenes un "saber hacer" a la hora de postularse en un empleo. (Guía para la Presentación de Ofertas PARP)

Según se establecía en la Guía para la Presentación de Proyectos de 1995, los objetivos del Proyecto Joven podían ser alcanzados si los cursos eran intensivos, eminentemente prácticos y se referían a ocupaciones que solicitaran semi-calificación. Estas últimas eran entendidas como las que requerían una cantidad acotada de habilidades, limitadas a un trabajo definido, y algunos conocimientos específicos relacionados con las mismas. Los cursos tenían una duración máxima de seis meses, período en el que se articulaban dos fases: la capacitación y la pasantía. Al finalizar la segunda fase, se esperaba que los beneficiarios tuvieran una experiencia suficiente para poder insertarse en el mundo laboral, tras haber completado y consolidado lo trabajado en la primera fase a través del entrenamiento específico en la ocupación.

El diseño de los cursos debía tener en cuenta las necesidades, motivaciones y pautas culturales de los jóvenes beneficiarios, adecuando las actividades y la metodología a ese perfil de destinatarios, aspectos que estuvieron ausentes en el incluir. También debían incluir una formación general para el mundo del trabajo (actitudes frente al trabajo, hábitos de puntualidad y presentación

personal, etc.), incorporando elementos que aportan al disciplinamiento de la fuerza de trabajo. Estas acciones no constituían una línea dentro del Incluir, si alguno de estos elementos estuvieron presentes en los diseños de algunos cursos.

Cómo ya se mencionó, el Incluir, a pesar de que retoma varias características del Joven, no incorpora esta segunda fase de pasantías o entrenamiento en el trabajo, así como tampoco ninguna otra estrategia de articulación con la demanda, paradójicamente en un contexto de crecimiento del empleo. La ausencia de una línea de acción que promueva la articulación con el mercado de trabajo en términos de demanda de empleo, se constituye a nuestro entender en una falencia importante del diseño que opera en detrimento tanto del objetivo específico de inserción laboral.

Por su parte, el impacto del Proyecto Joven en la inserción laboral de los jóvenes fue prácticamente nulo (Devia, 2003). Considerando que el mismo se desarrolló en un período de aumento masivo del desempleo, nos remite a las limitaciones de estas estrategias al no considerar el comportamiento general del mercado de trabajo. (Jacinto, 2006)

La segunda línea de intervención del Incluir, los proyectos socio-comunitarios, intenta responder al objetivo de ampliación de la participación del joven en su comunidad. Esta estrategia se implementa mediante diversos cursos y actividades tendientes al fortalecimiento del capital social de los jóvenes participantes. Se puede desatacar que se trata de una estrategia más innovadora que responde a un abordaje diferente y a una concepción más amplia de la problemática de los jóvenes, que se puede vincular con el paradigma de la desafiliación en términos de la ampliación de los soportes relacionales de los jóvenes. Sin embargo, es preciso resaltar que los fondos destinados para estas acciones más innovadoras sólo alcanzan el 11% de los recursos totales del programa, y que su implementación ha sido aún menor.

Por último, la tercera línea de fortalecimiento institucional no se trata de acciones orientadas directamente hacia los jóvenes sino que se concibe como una estrategia destinada a crear institucionalidad a nivel local para la atención de la problemática juvenil, promoviendo la conformación y desarrollo de un entramado social de actores e instituciones capaces de ejecutar el programa en un territorio. Pero esta línea sólo contaba con el 2,5% del presupuesto.<sup>5</sup> En el PARP, donde se enmarca el Proyecto Joven, esta línea tendiente a crear y fortalecer instituciones locales directamente no existía. Sin embargo, en este caso y a diferencia del Incluir, una de las estrategias apuntaba al desarrollo y fortalecimiento de oficinas de empleo, tanto públicas o privadas, como medio para facilitar el encuentro entre oferentes y demandantes de mano de obra. (aunque también la porción del presupuesto que se destinaba era mínima).

A partir de lo expuesto hasta aquí acerca de las líneas de intervención y las características de los cursos planteadas, cabe preguntarse: ¿en qué medida nos encontramos ante un nuevo abordaje de la problemática juvenil?

Si bien es preciso considerar lo innovadoras que resultan tanto la línea de participación Socio-Comunitaria así como la línea que apunta al fortalecimiento institucional, la estrategia a nivel general del Incluir (teniendo fundamentalmente en cuenta el presupuesto asignado a cada línea) no resulta innovadora en relación con el Proyecto Joven. Considerando que la línea de desarrollo de capacidades productivas ha sido el eje central del programa Incluir, podemos observar como se emparenta fuertemente con la lógica del Proyecto Joven, que se ha orientado casi exclusivamente a la formación y entrenamiento de los jóvenes partiendo de un diagnóstico centrado en la teoría del capital humano. Por lo tanto, permaneceríamos en la lógica del lineamiento teórico que suele estar ligado al desarrollo de este tipo de estrategias, que presentan como causa de las dificultades de inserción las carencias formativas y/o educativas de los jóvenes (déficit de la oferta) y no son capaces de dar respuesta a los problemas de la demanda (Salvia y otros, 2006 y Barbetti, 2005). De esta forma, los elementos novedosos planteados en el diseño del programa Incluir, quedan subsumidos por la línea principal que reproduce la lógica del proyecto Joven.

Sin embargo, el Incluir representa un quiebre por lo menos a nivel discursivo en el diseño de nuevas líneas de intervención que harían referencia a un posible nuevo abordaje de la problemática juvenil.

## **ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES**

El propósito de este trabajo ha sido comparar dos programas sociales para jóvenes, en tanto representativos de dos modelos diferentes aplicados en dos décadas distintas: uno claramente asociada al modelo neoliberal (Proyecto Joven) y otro en donde la orientación del modelo aún no resulta del todo clara y sus características son tema de debate y discusión (Programa Incluir).

Tras el desarrollo de este estudio pueden identificarse dos líneas de análisis: una referida al diseño específico de los programas (características generales, población objetivo, organismos financiadores, líneas de intervención, principales actores, etc.) y otra que se relaciona con la lógica de intervención en contextos macroeconómicos y discursivos diferenciados.

De esta forma, puede observarse que el Programa Incluir desde su diseño presenta ciertas innovaciones que, en principio, parecerían indicar que se está ante una nueva mirada de la problemática juvenil. En esta línea se pueden desatacar los objetivos ligados a la inclusión social y las estrategias de

intervención orientadas a promover la participación socio-comunitaria de los jóvenes, el fortalecimiento de la capacidad institucional de las áreas de juventud nacionales, provinciales y municipales y de organizaciones no gubernamentales para responder a la problemática juvenil. Por otro lado, también se pueden apreciar importantes continuidades en los diseños de estos programas, que reflejan las características de un modelo de programa financiado por organismos internacionales, ligado al paradigma de la focalización, la descentralización y la racionalidad presente en la teoría del capital humano.

Sin embargo, es el plano de la naturaleza de los principios orientadores en donde realmente se podrían evidenciar los cambios más profundos. En este marco, no se observaron rupturas en los supuestos de ambos programas sino continuidades y en algunos casos desplazamientos que no logran romper con la lógica imperante.

El planteo de ambas estrategias se basa fundamentalmente en incrementar las competencias individuales de los jóvenes, pero dejan de lado factores de contexto relacionados con la estructura acotada de oportunidades para que los jóvenes logren insertarse en el mercado de trabajo, lo cual también lleva a dudar acerca de la posibilidad de estas alternativas de constituirse en herramientas para promover una real inclusión juvenil.

Por otra parte, el Incluir presenta un quiebre discursivo que pretende diferenciarse del modelo de intervención los programas de la década del 90, ¿podemos tomar este cambio discursivo como un indicio de que se está iniciando un proceso de transformación de las políticas para jóvenes?

Consideramos que el nuevo discurso no es un cambio menor pero, al mismo tiempo, ¿cuál es el significado material y simbólico del cambio discursivo si en la práctica se siguen desarrollando similares estrategias que en los programas de la década pasada? ¿Podría pensarse que se trata de limitaciones en la capacidad de diseño y gestión de políticas sociales que no son capaces de reflejar las nuevas estrategias?

Dejamos planteados estos interrogantes; sin embargo, una parte de la evidencia disponible parecería indicar que no estaríamos frente a un nuevo abordaje de la problemática juvenil y que, aún en contextos macroeconómicos y discursivos diferenciados, la orientación de las políticas sociales para jóvenes no presenta cambios significativos.

Otra posible interpretación, aunque tentativa dado que sólo se han estudiado dos programas sociales que pueden no ser representativos del conjunto de las intervenciones sociales del estado, es que en realidad el cambio de contexto macroeconómico está muy lejos de reflejar un cambio profundo en el modelo y, por ello, en la naturaleza de las intervenciones sociales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- AGUILAR VILLANUEVA, L (1992): “Estudio Introdutorio”, en Aguillar Villanueva, Luis (comp.) *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrua, México.
- BARBETTI, P (2005): *Empleo Juvenil y política públicas. Una aproximación al marco interpretativo y teórico en el que se sustentan algunas intervenciones del Estado*, CES (Centro de Estudios Sociales), Universidad Nacional del Nordeste.
- CAMPIONE, D (1997): *El Estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas*, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, Número 9, Caracas.
- CASTEL, R (1992): “De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso”: en J. Affichard y J. B. Foucault, *Justice sociale et inegalites*, Paris.
- COHEN, E; MARTINEZ, R, NAVARRETE, C (2001) “Gestión de Programas Sociales en América Latina. Análisis de Casos. Vol 1 Proyecto Joven de Argentina” Serie de políticas Sociales Nro 46. CEPAL, Santiago de Chile.
- CORTES, R y MARSHALL, A (1991) “Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990” en Revista Estudios del Trabajo ASET. Nro 1.
- DEVIA, S. (2003) *Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral a jóvenes - Evaluación del programa testigo: "Proyecto Joven" de Argentina (1993-2000)*, Buenos Aires: Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires (UBA).
- ESPING ANDERSEN, G (1993) G: Los tres mundos del estado de bienestar, Valencia, Alfons el Magnánim.
- FRANCO, R (2001): “Los paradigmas de la Política Social en América Latina”, en: Arteaga Basurto, C y Solís San Vicente, S (coord.): *La política social en la transición*, UNAM/Plaza y Valdés, México.
- FOUCAULT, M (2005) “Naissance de la Biopolitique” Publié in *Annuaire du Collège de France*, 79 année, Histoire des systèmes de pensée, année, 1978-1979.
- FRIGOTTO, G (1998) “La productividad de la escuela improductiva” Miño y Dávila, Madrid.
- JACINTO, C (2006) “Los caminos de América Latina en la formación vocacional de jóvenes en situación de pobreza” en REDETIS.
- GORZ, A:(1998) *Miserias del Presente, riqueza de lo posible*. Paidós.
- GRASSI, E. HINTZE, S- NEUFELD, M et alli (1994): *Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- KATZMAN, R (2001): *Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos*, Revista de la CEPAL, N° 75, Santiago de Chile.
- MORDUCHOWICZ, A (2004): “Discusiones en economía de la Educación” Editorial Losada. Buenos Aires, IPE.
- NOVICK, M (2006) “¿ Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006.” en *Revista latinoamericana de Estudios del Trabajo*. Año 11. Número 18.
- O’DONNELL, G (1984): “Apuntes para una teoría del Estado”, en Oszlak Oscar: *Teoría de la burocracia estatal*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

- ORLANSKY, D, GROTTOLA, L y KANTOR, M (2006): "Argentina después de la crisis: continuidades y rupturas" en Revista Ciencias Sociales Nro 65 - UBA
- SALVIA, A (2005): "Jóvenes excluidos y políticas fallidas de inserción laboral e inclusión social" Ponencia presentada en el Seminario Efectos Distributivos del Gasto Social en Educación y Formación de Trabajadores, Buenos Aires.
- SALVIA, A, DE SOUZA, D, SCHMIDT, S, SCOFIENZA, M y van RAAP, V (2006): *Los jóvenes pobres como objeto de políticas públicas ¿Una oportunidad para la inclusión social o un derrotero de manipulación y frustraciones?*, ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Políticas Sociales, Buenos Aires.
- SOUSA SANTOS, B (2003): *La caída del Angelus Novous: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica políticas*, Colección en Clave de Sur, Bogata, año 2003.
- TAMAYO SÁEZ, M (1997): "El análisis de las políticas públicas", en Bañón Rafael y Carrillo, Ernesto (compiladores), *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.
- TEUBAL, M (2006): "Reflexiones sobre política económica y realidad social" en Revista Ciencias Sociales Nro 65 - UBA

### **Fuentes documentales**

- **Proyecto Nacional de Inclusión Juvenil** (2004), Documento de Proyecto.
- **Guía para la Presentación de Ofertas. 5º llamado. Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva.** Septiembre de 1995.
- **Informes de Gestión del Proyecto Nacional de Inclusión Juvenil: 2º semestre año 2004, y 1º y 2º semestre año 2005.**

---

### **NOTAS**

<sup>1</sup> Este trabajo se constituye en una profundización de la ponencia presentada en el 8vo. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo.

<sup>2</sup> El mismo nombre "Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva" permite pensar esta idea.

<sup>3</sup> El proceso de reforma del Estado implicó también la resignificación y reestructuración de las modalidades de administración pública. En el modelo de gestión de las políticas públicas prevaleció el intento de imponer, principalmente desde los organismos multilaterales de crédito, una lógica de tipo *gerencial* o *empresarial*, gestión participativa de programas, financiamiento y evaluación basados en resultados, descentralización y desconcentración de roles y funciones (Campione; 1997).

---

<sup>4</sup> Este abordaje de la problemática de los jóvenes frente al mercado de trabajo nos remite a la perspectiva neoclásica presente en la Teoría del Capital Humano. Los teóricos de esta corriente sostienen que la educación tiene un valor económico cuyo rendimiento monetario se manifiesta en el mercado. En este sentido, se plantea una ecuación simple que vincula la educación con la mayor productividad y esta última con mejores salarios, de modo que la inversión en educación posibilita el acceso a mejores empleos (Becker, 1975, en Morduchowicz, 2004). Así, la educación o capacitación beneficia económicamente a un individuo y, por su intermedio y agregación, a toda la sociedad. Por ello, la decisión que toma un individuo al recibir educación es considerada una decisión racional (de costo-beneficio), en donde se evalúa que el costo de invertir en educación es menor al beneficio que se obtendría al conseguir (supuestamente) un puesto de trabajo mejor remunerado.

<sup>5</sup> El 4,5% restante del presupuesto corresponde a gastos asociados a la gestión del proyecto, tanto a nivel nacional como a nivel local.