



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO
MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

JUVENTUD Y DESARROLLO HUMANO

**El Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo
en el Partido de General Pueyrredon**

Tesista: Melisa Noemí Virginia Centurión

Director/a de Tesis: Rodolfo José Olivera

**Tesis para optar por el grado académico de Magíster en
Desarrollo Humano**

Fecha: (08/11/2017)

Agradecimientos

A mi familia, ya que sin su apoyo nunca podría haberme convertido en politóloga, ni elegir el camino de mi vocación. A mi madre, que me acompaña cada día y a mi padre, que desde el cielo me guía para seguir su ejemplo de trabajo y perseverancia.

A mi director, Rodolfo Olivera, quien a lo largo de mi vida académica siempre ha sido mi mano derecha, y la mitad de la otra, además de un gran amigo.

A mi compañero Julio, por apoyarme e incentivarme a mejorar cada día en todos los órdenes de la vida.

A FLACSO, por generar una oferta de formación académica maravillosa para quienes pensamos distinto, y no encontramos en los programas tradicionales lo que buscamos para crecer.

A todos los jóvenes, empleados y funcionarios que colaboraron para que pudiera hacer realidad esta investigación.

ÍNDICE

Introducción

Capítulo I. Presentación del problema

Justificación

Objetivos generales

Objetivos específicos

Marco metodológico

Definición de variables

Capítulo II. Marco teórico

El enfoque de las capacidades y el paradigma del desarrollo humano

Juventud y desarrollo humano

Trayectorias vitales: la educación y el trabajo como articuladores sociales

Capítulo III. La juventud en Argentina

Las debilidades del sistema educativo argentino

Las dificultades de inserción laboral

Evaluación de políticas sociales de transferencia condicionada de ingreso

Capítulo IV. El Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo

Investigaciones realizadas acerca del programa

Concepción e impacto global del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo

Capítulo V. El Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo, la educación y el empleo en el Partido de General Pueyrredon

El desarrollo humano de los jóvenes en el Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo

Consideraciones finales

Bibliografía

Anexos

Introducción

La presente investigación se desarrolló en el Partido de General Pueyrredon, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Tomando como base estudios realizados a nivel nacional, estadísticas locales y a partir de la realización de entrevistas en profundidad con jóvenes que fueron parte del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo, se avanzó en sobre la hipótesis de que dicho programa contribuye a incrementar las capacidades de los jóvenes, en el sentido entendido por el paradigma del desarrollo humano.

El trabajo está dividido en cinco capítulos. En el primero de ellos se define el problema de investigación, los objetivos de la misma y el marco metodológico -incluyendo la definición de variables- que guían el desarrollo del trabajo de campo.

El segundo capítulo define el paradigma del desarrollo humano, el enfoque de las capacidades y las aplicaciones que se han hecho de ambos a nivel internacional, para luego avanzar acerca de las problemáticas mundiales en relación al concepto de trabajo y las dificultades que aquejan a la juventud a nivel latinoamericano.

En el tercer capítulo se analiza especialmente lo que sucede con la juventud en Argentina, respecto de las debilidades del sistema educativo y las dificultades de inserción laboral, que serán las causas madre del surgimiento de la política que resulta objeto de estudio.

En el cuarto capítulo se analiza el Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo, comenzando con su concepción y surgimiento, la planificación del mismo y las acciones planteadas, para luego avanzar en el impacto concreto que el mismo tiene, desde las estadísticas, pero fundamentalmente desde la perspectiva de los participantes, verdaderos sujetos de la política pública.

Estos últimos conceptos son desarrollados en el último capítulo, en el que se aborda el impacto del Programa en el Partido de General Pueyrredon, específicamente en términos de desarrollo humano.

Finalmente, se generan algunas preguntas y posibilidades respecto del futuro del programa, y de todas las políticas que busquen la inclusión social, teniendo como eje fundamental, del presente trabajo y de la concepción general del bienestar, el enfoque de las capacidades.

Capítulo I. Presentación del problema

“Nos apoyamos en esa poderosa noción de que el hecho de que no podamos conseguir un mundo perfecto no debe distraernos de hacer nuestro mejor esfuerzo para lograr cambios. Dicha idea tiene implicancias práctica y fundamentales para las políticas públicas”
(PNUD: 2010, 16)

Las políticas de transferencia condicionada han constituido la metodología dominante en políticas sociales en la última década en América Latina, luego de una crisis financiera global que provocó un descenso en el crecimiento económico de la mayor parte de los Estados. En Argentina, las políticas sociales implementadas, que incluyeron en algún momento el Programa Jefes y Jefas de Hogar, reemplazado por la Asignación Universal por Hijo, han sido predominantes. La juventud ha sido foco de este tipo de políticas en Argentina desde la implementación del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo en el año 2008. Ha sido la intervención más importante que ha tomado el Estado Nacional para atender a la población joven del país, focalizando su trabajo en los componentes educativo y laboral. Ambos son parte indispensable del desarrollo humano, aunque claramente no suficientes. La problemática de la deserción escolar y el desempleo juvenil le brindan mayor importancia a este programa y a todas las políticas destinadas al sector joven.

Desde el paradigma del Desarrollo Humano se entiende que para incrementar los niveles de desarrollo de una sociedad deben ampliarse las capacidades de las personas, para que puedan cubrir las necesidades básicas, pero principalmente vivir la vida que ellos desean. Entendemos que este Programa apunta en esa dirección y es el objetivo de este trabajo procurar demostrarlo.

El Programa lleva al momento nueve años de ejecución, con lo cual es plausible realizar un análisis de su impacto en el mediano y largo plazo. Se decidió realizar el estudio en el Partido de General Pueyrredon, por ser Mar del Plata, cabecera del partido, una ciudad de tamaño intermedio, con una población estable que ronda los 700.000

habitantes, y reproducir las condiciones nacionales en cuanto a los índices de desocupación, terminalidad educativa y empleo no registrado.

La tasa de desocupación nacional, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares, alcanzó en el segundo trimestre de 2016 el 9,3%, mientras en el Partido de General Pueyrredon, según datos del municipio, llegó al 11,6%.

Respecto a la terminalidad educativa, a nivel nacional solo el 43% de los estudiantes termina los estudios secundarios, según datos de la UNESCO. En cuanto a la informalidad del empleo, si bien el promedio nacional para el último trimestre de 2014 era de 34,3%, en el segmento de edad hasta los 24 años llega a alcanzar el 58,7%, de acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares.

Mar del Plata presenta características particulares que producen variaciones estacionales de las cifras de desocupación y ocupación, ante todo por tratarse de una ciudad con un efluente turístico que triplica su población estable durante los meses de verano. Las ramas principales de la economía del Partido de General Pueyrredon -turismo, pesca y construcción- presentan estacionalidades propias de la temporada estival o las temporadas laborales.

Por otra parte, los estudios realizados por investigadores de la ciudad, fundamentalmente del Grupo de Estudios del Trabajo de la Universidad Nacional de Mar del Plata, muestran que el afluente migratorio que recibe Mar del Plata es constante, recibiendo tanto mano de obra calificada y no calificada de otras ciudades y provincias como migrantes de países limítrofes que se insertan laboralmente en el sector agropecuario y textil. Pero además de esta migración familiar, la ciudad recibe migración estudiantil, ya que se ha constituido como una ciudad educativa que cuenta con cinco universidades, entre públicas y privadas, y numerosos institutos de educación terciaria. Muchos de estos jóvenes, al terminar sus estudios permanecen en la ciudad, sumándose a la oferta laboral ya compleja del Partido de General Pueyrredon.

Analizar en profundidad el impacto del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo en el marco del paradigma del desarrollo humano permitiría evaluar el mismo desde una perspectiva no tenida en cuenta por los organismos oficiales, y replantear aquellos

puntos que puedan modificarse, buscando incrementar los niveles de desarrollo humano de toda la población, y especialmente de los jóvenes. Asimismo, constituye un puntapié para pensar en el mejoramiento de una política pública destinada a un universo complejo, heterogéneo y que demanda atención inmediata por parte del Estado, especialmente en lo que a desarrollo humano refiere.

Por lo antes expuesto, se analizará la implementación del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo en el Partido de General Pueyrredon, Provincia de Buenos Aires, Argentina, entre los años 2008 y 2015.

Justificación

El Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo surgió como una respuesta del Estado Nacional a los bajos índices de terminalidad educativa e inserción laboral en los sectores jóvenes de Argentina. Desde el paradigma del desarrollo humano, la garantía de ingresos -en este caso a partir del trabajo- y el nivel educativo son componentes fundamentales para poder pensar en mejorar el desarrollo humano y las capacidades de la población de vivir la vida que ellos desean.

La presente investigación pretende, a través del trabajo de campo, dilucidar si el Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo contribuye efectivamente a ampliar las capacidades de los jóvenes que han sido beneficiarios del mismo en el período 2008-2015, en el Partido de General Pueyrredon, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Esta ampliación de capacidades, si se comprobara, se manifestaría entre otras variables, en una mayor terminalidad educativa y una mejor inserción laboral de los jóvenes beneficiarios. Asimismo, se podría observar un impacto en la autoestima de los jóvenes, en la construcción de su identidad y reconfiguración de sus proyectos vitales

Objetivo General

Identificar en qué medida ha contribuido el Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo, desde su formulación y durante su implementación entre 2008 y 2015 en el Partido de General Pueyrredon, a la ampliación de las capacidades de los jóvenes beneficiarios del mismo.

Objetivos específicos

- Identificar la incidencia del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo en la culminación de estudios de los beneficiarios, sean éstos primarios o secundarios.
- Identificar la incidencia del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo en la inserción laboral de los beneficiarios en un empleo formal o emprendimiento propio.
- Describir y analizar la percepción que los jóvenes beneficiarios del programa tienen del impacto que el mismo ha tenido en la ampliación de sus capacidades.

Marco metodológico

El objeto de estudio de la presente investigación es el Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo, concretamente aplicado en el Partido de General Pueyrredon. Se busca primordialmente determinar si dicho programa se enmarca y contribuye al desarrollo humano de los jóvenes beneficiarios del mismo. La investigación será un estudio de caso, entendiendo al Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo como un caso de política pública basada en la transferencia condicionada de ingresos y orientada a la población joven.

Tal como plantea Ruth Sautu *“La calidad heurística del estudio de caso permite abordar explicaciones en términos de cómo suceden los hechos y por qué; y cuáles son las razones inmediatas y el contexto en que tienen lugar. Para cumplir con estas tres condiciones el estudio de caso utiliza una variedad grande de estrategias para producir su evidencia empírica: entrevistas, observación, datos estadísticos, documentos, etc.”* (Sautu: 2003, 80).

Por lo antes descripto, para la consecución de los objetivos propuestos se realizó una investigación descriptiva que intentará ofrecer una aproximación al fenómeno analizado. Adicionalmente, se realizó el análisis de datos secundarios provenientes de la Oficina de Empleo Municipal, del Ministerio de Trabajo de la Nación, el área de Información Estratégica de la Municipalidad de General Pueyrredon y la Encuesta Permanente de Hogares para el aglomerado Mar del Plata- Batán, en cuanto a la terminalidad educativa e inserción laboral de los jóvenes que fueron parte del programa en el período previsto.

Desde el punto de vista cualitativo, el análisis se desarrolló a partir de la realización de entrevistas a beneficiarios del programa. En este marco, se realizaron entrevistas personales, a partir de un cuestionario semi estructurado, a treinta (30) beneficiarios del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo. Se seleccionó esta herramienta ya que permite conocer algunos datos necesarios para la investigación con precisión - terminalidad educativa, inserción laboral- a partir de pautas previas, pero otorgó la flexibilidad de la conversación con los jóvenes y la indagación particular en cada caso acerca de sus percepciones.

Los entrevistados fueron seleccionados teniendo en consideración los siguientes parámetros:

- Representación geográfica: Se seleccionaron diez entrevistados de las subseces territoriales del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo. Las subseces seleccionadas fueron la sede de la Oficina de Empleo Municipal –zona centro-, la subsece del Barrio Jorge Newbery –zona noroeste- y la subsece El Gaucho – zona sudoeste-. La representatividad geográfica alude a una representación de diversas realidades socioeconómicas, territoriales y de acceso a los servicios y presencia del Estado.
- Los beneficiarios que fueron entrevistados ya habían completado o se encontraban en etapa de finalización del Curso de Introducción al Trabajo, ya que se considera al mismo, como se explica en el desarrollo de la presente investigación, como una etapa inicial del programa y condición de continuidad.

- Se respetó la equidad de género, entrevistándose a 16 mujeres y 14 varones, de acuerdo a la disponibilidad y distribución geográfica de los entrevistados.

Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de noviembre de 2014 y agosto de 2015, previo contacto con las autoridades de la Oficina de Empleo Municipal y los coordinadores de cada una de las subsedes.

Definición de variables

Para el presente trabajo se considerarán como indicadores de las capacidades y del desarrollo humano, asociados al Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo los siguientes:

Años promedio de educación: Se considerará una ampliación de dicha capacidad el incremento de los años de educación formal de los participantes en el programa, esencialmente la culminación de los estudios incompletos al iniciarlo, sean estos primarios o secundarios. Se emplearán datos agregados provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares, realizando una comparación de los mismos desde el inicio del programa en 2008 hasta el último trimestre del año 2014.

Asimismo, se considerará un incremento de las capacidades la formación profesional u otro tipo de capacitación realizada en el marco del Programa, independientemente de la continuidad de estudios formales.

Inserción laboral en empleo decente: Se considerará una ampliación de dicha capacidad el haberse insertado en un empleo de este tipo a partir de la participación en el programa. Se entenderá el trabajo decente como *“aquel que se realiza en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”*. (Bertranou y Casanova: 2015, p.35). Para su medición, se emplearán los indicadores definidos en el trabajo de Bertranou y Casanova (2015) respecto de los déficits de trabajo decente:

- Jornada laboral superior a 48 horas
- Subocupación involuntaria
- Ingreso laboral inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil

- Ocupados con empleo inestable
- Asalariados sin descuentos jubilatorios
- Asalariados sin obra social
- Asalariados sin días pagos por enfermedad
- Asalariados sin vacaciones pagas
- Asalariados sin aguinaldo

De acuerdo a la disponibilidad de datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares para el aglomerado Mar del Plata- Batán, no se indagará específicamente en los indicadores relativos a la duración de la jornada laboral ni al ingreso percibido, por no contar con dichos datos para el aglomerado bajo estudio.

Más allá del análisis cuantitativo de las capacidades, se hará especial énfasis en la perspectiva subjetiva de los sujetos de la política –los jóvenes- y su visión acerca del impacto que el Programa ha tenido en su trayectoria vital y forma de concebir el futuro educativo y laboral. En este sentido, el listado de capacidades de Martha Nussbaum (2003), que describiremos posteriormente, funciona como un marco a partir del cual se tendrán en cuenta tres variables.

- **Autoestima:** Se evaluará la percepción que tienen los jóvenes de sí mismos a partir de su participación en el programa y si esta valoración de sí mismos ha variado o no lo ha hecho. La valoración positiva de uno mismo es el primer incremento importante de capacidades que un individuo puede realizar.
- **Formación de la identidad personal:** La reafirmación de la identidad como jóvenes, como estudiantes o como trabajadores constituye una parte fundamental en la juventud, y en la transición -hoy compleja- entre la juventud y la adultez, y entre la educación y el empleo. Analizar como conforman la identidad personal los jóvenes a partir de su participación en el programa contribuye al análisis del aspecto de agencia de los mismos, que incorporará también la participación en actividades de su comunidad.
- **Proyectos vitales:** La generación o continuación de proyectos constituye una parte esencial en la configuración de la identidad de los jóvenes. El poder

continuar con proyectos o desarrollar un nuevo proyecto de vida a partir de la participación en el programa resulta un indicador de que el mismo ha funcionado en cuanto al incremento de la libertad de los individuos analizados.

Capítulo II. Marco Teórico

El enfoque de las capacidades y el paradigma del Desarrollo Humano

El enfoque de las capacidades surge a partir del trabajo del economista Amartya Sen, y fue continuado y ampliado por numerosos autores. La esencia de este enfoque es un cambio en el foco de las preocupaciones del desarrollo, el bienestar y las políticas públicas que llevan a aquéllos. Para Amartya Sen: “La capacidad de una persona para alcanzar los funcionamientos que él o ella tienen razones para valorar ofrece un enfoque general para la evaluación de los planes sociales, y esto genera una forma particular de ver la evaluación de la igualdad y la desigualdad” (Sen, 1992:5).

Los funcionamientos son los distintos elementos que las personas valoran ser o hacer, y tiene razones para hacerlo. Es decir, son los componentes que conforman el bienestar de una sociedad. Las capacidades se definen como “Las diversas combinaciones de funcionamientos (ser y hacer) que las personas pueden lograr. Las capacidades son, por lo tanto, un conjunto de vectores de funcionamientos, los cuales reflejan las libertades de las personas para llevar un tipo de vida u otro (...) para poder elegir entre posibles formas de vida” (Sen, 1992:40).

Al evaluar el bienestar de una sociedad, debe hacerse en términos de funcionamientos y capacidades, y para alcanzarlas Amartya Sen otorga vital importancia al concepto de agencia (agency). Los individuos deben convertirse en agentes de cambio, ser sujetos fundamentales en la elaboración de las políticas que los afectan y transformar su situación de bienestar. Esta será mayor en cuanto se permita a los individuos desarrollar sus capacidades. Para Valverde (2002) este enfoque afirma que los individuos, al contar con oportunidades, participan activamente en la configuración de su propio destino y no sólo como receptores pasivos de las políticas de desarrollo. El cambio en el foco de las políticas convierte a los objetos -de políticas sociales fundamentalmente- en sujetos que construyen y deconstruyen las mismas.

En este enfoque teórico, disponer de las mismas libertades o recursos no implica que se pueda vivir la vida que se desea, ya que no todas las personas tienen la posibilidad de emplearlos de la misma forma. La medida del bienestar debe tomarse de la vida que realmente viven las personas –aquello a lo que efectivamente pueden acceder- y no del

funcionamiento de las instituciones, reglas y leyes que rijan la sociedad. Es un enfoque basado en los resultados más que en los procesos. Sin embargo, no sólo debe tenerse en cuenta lo que efectivamente hace, sino también y fundamentalmente, lo que es capaz de hacer, elija o no esa oportunidad. (Sen: 2011).

EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES



Martha Nussbaum (Nussbaum: 2003) ha elaborado un listado de lo que ella considera que son capacidades esenciales a alcanzar en cualquier sociedad. La autora afirma que la vida, la salud corporal, la integridad corporal, los sentidos, la imaginación y el pensamiento, las emociones, la razón práctica, la afiliación, la relación con las otras especies, el juego y el control sobre el entorno; son capacidades que deben ser alcanzadas por los individuos en todas las sociedades, aunque cada una de ellas dará mayor importancia a algunas por encima de otras, de acuerdo a patrones sociales y culturales.

Los conceptos de Sen y parte de las capacidades del listado elaborado por Nussbaum serán tomados por el paradigma de Desarrollo Humano, que toma del enfoque de las capacidades un marco para evaluar las políticas sociales y los indicadores de bienestar. El desarrollo humano busca el incremento de las capacidades de los actores para que construyan su libertad y decidan, en función de sus valores y aspiraciones, el tipo de vida que desean tener. La inclusión supone reconocer las diferencias en muchos planos,

pero también construir un plano de igualdad política y jurídica en el que las distintas libertades se puedan desarrollar (Calderón: 2007).

La evaluación del bienestar bajo este paradigma se llevará a cabo principalmente en los Informes de Desarrollo Humano (IDH) elaborados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y por el Índice de Pobreza Multidimensional, que se incluye actualmente en los informes sobre el IDH a nivel mundial.

Los indicadores tomados por el IDH son salud, educación e ingreso. Se establece que estas capacidades son las mínimas de las que deben gozar todos los habitantes del mundo para poder ser y hacer lo que ellos valoran. La forma de medirlo se focaliza en los resultados al igual que en el enfoque de las capacidades: años de esperanza de vida, años promedio de escolaridad e ingreso promedio per cápita. Algunos autores afirman que el paradigma del desarrollo humano incluye dos etapas: la formación de las capacidades, que correspondería a la salud y el conocimiento, y el desarrollo de estas capacidades en el trabajo (Valverde: 2002)

Pese a que es reconocida por el PNUD la insuficiencia del Índice de Desarrollo Humano al no tomar en cuenta algunas dimensiones muy relevantes, ha sido una forma de difundir el paradigma a nivel mundial y poder comparar la evolución de los distintos Estados en algunas capacidades clave.

Otra herramienta de medición del paradigma del desarrollo humano han sido los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estos objetivos constituyeron una agenda de desarrollo elaborada a partir del debate mundial, y han sido considerados como una traducción práctica –aunque incompleta— del enfoque de las capacidades. Dicha agenda constaba de ocho objetivos generales, desagregados en metas cuantificables, que debían ser cumplidos por la comunidad internacional entre el año 2000 y el 2015, tomando como base la información estadística mundial del año 1990.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se centraron en los siguientes ejes:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Lograr la enseñanza primaria universal
- Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer

- Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años
- Mejorar la salud materna
- Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

En lo referente a la juventud, resultan fundamentales los objetivos relacionados a la educación universal, a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre y particularmente el objetivo que fue adicionado por la República Argentina consistente en “fomentar el empleo decente” (PNUD Argentina: 2012). Se entiende el empleo decente en los términos de la Organización Internacional del Trabajo, que afirma que: *“El trabajo decente resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres”*. (OIT: 2015).

El empleo decente no fue uno de los principales objetivos de la Declaración del Milenio, pero si lo fue en el debate acerca del marco de desarrollo post 2015, agenda que lleva el nombre de “Objetivos de Desarrollo Sostenible” y dentro de los cuales el Objetivo número 8 consiste en *“promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos”* (OIT: 2015). Esta agenda de desarrollo es la que actualmente guía las acciones de los organismos intergubernamentales y de la comunidad internacional, en principio con una fecha de finalización en el año 2030.

En el enfoque de las capacidades, a pesar de los intentos mencionados, no existe un método en particular que pueda universalizarse para la medición. Sen afirma que *“El enfoque de la capacidad apunta a un foco informativo para juzgar y comparar las ventajas generales del individuo, y como tal no propone ninguna fórmula específica acerca de qué información puede utilizarse. En efecto, pueden surgir usos distintos*

según la naturaleza de las cuestiones planteadas (...) y, de manera más práctica, según la disponibilidad de datos y material informativo”. (Sen, 2011:262)

Sostenemos en este trabajo que el Índice de Desarrollo Humano y las agendas de desarrollo -Objetivos de Desarrollo del Milenio y Objetivos de Desarrollo Sostenible- han sido y siguen siendo instrumentos prácticos que permiten a los investigadores obtener datos que les faciliten la comparación del desarrollo humano a nivel sincrónico y diacrónico.

Juventud y Desarrollo Humano

La relación entre la juventud y el desarrollo humano ha sido abordada principalmente en informes del PNUD sobre el Desarrollo Humano en el MERCOSUR y por el grupo de trabajo Ad hoc para la juventud y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (PNUD: 2009; Grupo de Trabajo Ad hoc para la juventud y los ODMs: 2005). En dichos informes se reconoce el rol fundamental que representan los jóvenes para la concreción del desarrollo humano en los países y regiones, pero también se resalta la importancia que tiene éste para la vida de los jóvenes. En este círculo de retroalimentación, la ampliación de las capacidades y la agencia de ciudadanía aparecen como los conceptos principales a fortalecer en este grupo etario. Los jóvenes serían, bajo esta perspectiva, objetos y sujetos del desarrollo: *“Los jóvenes, con su diversidad social y cultural, pueden impulsar el desarrollo humano en particular si logran expandir sus libertades, capacidades y habilidades relacionadas con los componentes institucionales, productivos, distributivos y ecológicos del desarrollo”* (PNUD:2009, 22).

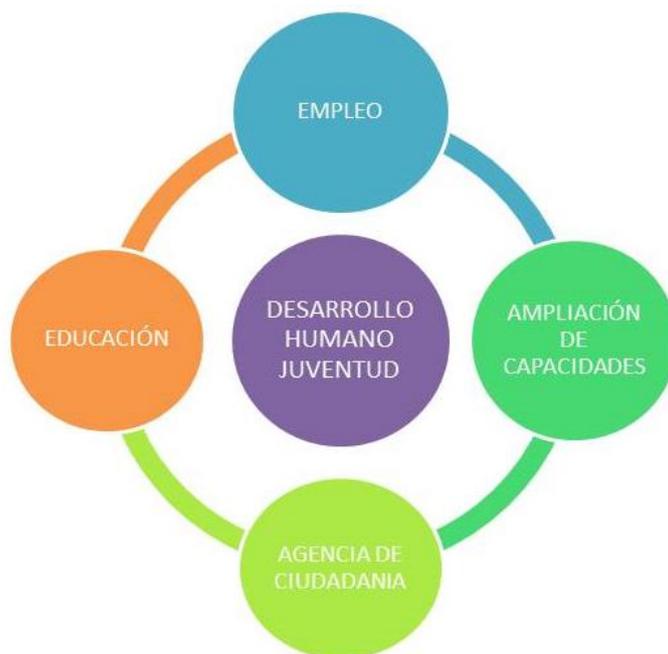
Los años de la juventud son decisivos para perpetuar o revertir la dialéctica entre inclusión y exclusión social, y marcarán las posibilidades de salir de la pobreza y ascender socialmente durante la vida adulta. Es durante esta etapa de la vida que se acumulan activos en capacidades y redes de relaciones, se genera en términos de Pierre Bourdieu, capital humano y capital social, y se le da un sentido al proyecto de vida que se plantea llevar adelante (Bourdieu: 1998). La libertad, entendida en los términos de Amartya Sen, con la cual los jóvenes puedan elegir este proyecto de vida y llevarlo adelante es un componente principal de su desarrollo humano.

Desde el punto de vista del desarrollo humano de la juventud, los estudios (PNUD: 2009) afirman que en América Latina los principales obstáculos para el mismo son la baja calidad de la educación y la deserción del sistema escolar, el desempleo y la precarización del empleo, y la falta de protección social, con los déficits de salud y seguridad del ingreso que ello conlleva. Alcanzar mayores niveles de cobertura en dichas áreas constituye la base desde la cual poder pensar en una mayor participación política y compromiso ciudadano, en el camino hacia el incremento de la capacidad de agencia de los jóvenes de la región (PNUD: 2009).

Desde la perspectiva del aporte de los jóvenes al desarrollo humano de toda la sociedad, su contribución para la concreción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio reviste diversa importancia según cual sea el objetivo del que se trate. En objetivos como la disminución de la mortalidad infantil o materna, más allá de la concientización que pueda realizarse sobre las madres jóvenes, el rol principal es el de acompañamiento al resto de la sociedad, y en algunos casos, de participación activa a partir de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. En otros objetivos como la reducción de la pobreza, la reducción de la transmisión del HIV o la promoción del empleo decente, si bien los jóvenes pueden realizar un aporte al resto, esencialmente deben ser el foco de acción sobre el cual destinar la mayor proporción de programas y políticas (Grupo de Trabajo Ad hoc para la juventud y los ODMs: 2005)

La educación y el empleo de los jóvenes aparecen como las prioridades a trabajar para incrementar los niveles de desarrollo humano de los mismos, en consonancia con lo afirmado por la CEPAL en un reciente informe acerca de la juventud en Latinoamérica *“Aunque no son los únicos, dos grandes ámbitos se presentan como clave: la educación y el empleo. Ambos conforman los grandes eslabones del desarrollo, tanto del actual como de las nuevas formas de desarrollo que conllevan a sociedades más dinámicas e igualitarias”* (Espejo y Espíndola: 2015, 24).

ESQUEMA DEL DESARROLLO HUMANO EN LA JUVENTUD



Los jóvenes juegan un doble papel en los hogares y las sociedades, incorporándose al proceso productivo o siendo receptores de inversión en capital humano (PNUD: 2009). Ello dependerá fundamentalmente, según los autores abordados, de la capacidad de ingreso de la familia, de las oportunidades educativas y laborales que se le presenten al joven y de la experiencia que haya desarrollado dentro de la educación formal.

Si nos basamos en los componentes del Índice de Desarrollo Humano propuestos por el PNUD –salud, educación e ingresos- la inserción de los jóvenes en el sistema educativo y/o laboral determina en gran medida sus capacidades y la agencia que individualmente será capaz de alcanzar. Pero también, la situación de los jóvenes influirá fuertemente en el desarrollo humano que sea capaz de alcanzar el país analizado. De esta forma:

“Apostar a las y los jóvenes, a su “capacidad de agencia” (en palabras del PNUD) será, en definitiva, apostar al propio desarrollo humano de nuestros países, en el marco de una etapa signada por el crecimiento económico y la disponibilidad de recursos para intentarlo sería imperdonable no aprovechar efectivamente, sobre la base de una decidida y amplia voluntad política y el desarrollo de estrategias pertinentes y sostenibles al respecto” (Rodríguez: 2011, 136)

Trayectorias vitales: la educación y el trabajo como articuladores sociales

En los últimos años se han publicado numerosos estudios acerca de la crisis del trabajo y la inseguridad social. Gran parte de ellos han abordado la temática de la inseguridad social en el mundo actual, caracterizado por la preponderancia de la sociedad del conocimiento, el surgimiento de nuevas modalidades laborales y la precariedad de los vínculos emocionales (Bauman: 2003; Beck: 2000; Castel; 2004 y Castells: 2005).

Aunque la crisis económica financiera vivida a nivel global a partir del año 2008 incrementó los niveles de desempleo y subempleo en América Latina -como así también en los países centrales- la falta de empleo responde a una crisis mucho más profunda que está sufriendo la concepción tradicional del trabajo.

Para Ulrich Beck (Beck: 2000) el acento está en la flexibilidad del trabajo, que conduce a la inseguridad y precariedad del mismo. En la sociedad actual, el cuentapropismo y la autonomización del trabajo son los rasgos preponderantes. En el caso de los trabajadores calificados, la exigencia del mundo actual los lleva a emplearse de forma freelance, contratados por diversas empresas y sin vínculo permanente con ninguna de ellas. Los trabajadores no calificados se insertarán en el mercado en empleos precarios e informales, sin seguridad ni protección social alguna (Beck: 2000). Si bien el autor encuentra en el trabajo cívico y voluntario una posibilidad de transformar las problemáticas relacionadas a la precariedad, no parece una alternativa viable en el corto y mediano plazo, sobre todo para las sociedades latinoamericanas.

La creciente importancia de estas nuevas formas de empleo autónomas van de la mano con la transformación que sucedió a la sociedad del conocimiento y para algunos autores puede representar una gran oportunidad: *“Aunque los costes sociales de la flexibilidad pueden ser elevados, una corriente creciente de investigación destaca el valor transformador de los nuevos acuerdos laborales para la vida social y sobre todo para la mejora de las relaciones familiares y la existencia de unos patrones más igualitarios entre los géneros”* (Castells: 2005, 331)

En este sentido Bauman recuerda que *“con mucho, la más sólida de las jaulas de acero en la que la vida cotidiana estaba inscrita era el marco social en el que uno se ganaba*

la vida: la oficina o la fábrica, los trabajos que se desempeñaban allí, la capacitación requerida para hacerlos y la rutina diaria de su desempeño (...) Sólidamente encerrado en ese marco, era razonable considerar el trabajo como una vocación o la misión que uno tenía en la vida: como el eje en torno al que giraba el resto de su vida y a lo largo del cual se trazaba el resto de los objetivos vitales” (Bauman: 2003, 56), mientras Castel afirma que “Alrededor del empleo sigue articulándose una parte esencial del destino social de la mayoría de la población” (Castel: 2004, 103).

La finalización de los estudios y el ingreso al mundo laboral marcan el fin de la etapa de la juventud. El sistema escolar informa y forma la imagen de sí y la forma de proyectarse hacia el futuro, mientras el trabajo señala el fin de la adolescencia y el proceso de formación de la vida adulta. De este modo, los jóvenes generan determinado tipo de representaciones de futuro según como han vivido la experiencia escolar (Salvia: 2008; Longo: 2003).

Juventud, educación y empleo en América Latina

Según afirma Cardozo (2011) es en la década del 60 que en América Latina adquieren visibilidad las políticas públicas de juventud dedicadas a la inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo. Las políticas de corte neoliberal llevadas adelante en el continente a partir de la década de los 80, incrementaron los niveles de desigualdad y la exclusión social, sobre todo de los niños y jóvenes, con consecuencias en el entramado social visibles hasta la actualidad.

A partir de la primera década del siglo XXI la concepción de las políticas sociales en la región se modificó profundamente, concibiendo a los beneficiarios como sujetos y analizando el impacto de las políticas más allá de criterios de eficacia y eficiencia. Toman relevancia la educación y salud, sobre todo en los niños, como conceptos que permiten un desarrollo de las personas y familias. Se comienza a trabajar desde la niñez para evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, aún con estos cambios en la concepción de las políticas, no ha sido suficiente para los jóvenes, que continúan siendo uno de los grupos más vulnerables.

Ernesto Rodríguez afirma que el desempleo juvenil tiene características netamente estructurales (Rodríguez: 2002), lo que conlleva al mantenimiento de altos niveles del mismo aun en etapas de alto crecimiento económico. Las causas de este desempleo estructural suelen buscarse en el sistema educativo, aduciendo que el mismo no se adecua a las necesidades del mercado laboral, y que la formación en competencias no es de la calidad adecuada. Sin embargo, a pesar de que la calidad del sistema educativo es discutible, el mayor problema en esta área son las altas tasas de deserción escolar.

Según estimaciones de la CEPAL, concluir los años del ciclo secundario es el piso mínimo requerido en la mayor parte de los países de la región para tener una menor probabilidad de vivir en condiciones de pobreza que la media de la población. La conclusión de este nivel resulta fundamental ya que allí se adquieren las destrezas básicas que permiten a los jóvenes desenvolverse libremente y con capacidad de aprender el resto de su vida.



En promedio los jóvenes tienen una tasa de desempleo dos veces mayor que la población adulta. Para el año 2015, según la OIT, mientras la tasa de desocupación promedio en América Latina era del 8%, la desocupación entre los jóvenes llegaba al 16%. Por otra parte, luego de períodos de crisis económica, la población adulta recupera

más rápidamente los niveles de empleo, mientras el ingreso al mercado laboral para los jóvenes resulta más dificultoso.

Se puede señalar que la inserción de los jóvenes en el mercado laboral se caracteriza por ser de alta rotación, segmentación y precariedad. Sin embargo, como menciona la Organización de Estados Iberoamericanos, los jóvenes consideran esta nueva normalidad laboral como un hecho dado que, en algunos casos, cumple con las expectativas de autonomía deseadas. No obstante, el mercado de trabajo actual no permite que la mayoría de ellos desarrolle trayectorias ascendentes y relaciones laborales estables. Según la OIT, esta situación laboral plantea un desafío político porque los deseos de tener un trabajo remunerado y de construir una vida autónoma tropiezan con la realidad de un mercado laboral en el cual los jóvenes deben enfrentarse a un alto nivel de desempleo e informalidad. En síntesis, el panorama descrito reafirma lo expresado en el informe de CEPAL/OIJ/IMJUVE (2014), referido a que el empleo es el eslabón más crítico en la inclusión social de los jóvenes.

Se estima que aproximadamente 30 millones de jóvenes en América Latina, equivalente al 22% del total, se encuentran desvinculados de los principales ejes de la inclusión social: el sistema educativo y el mercado laboral. Esta situación no sólo implica una importante desventaja en términos presentes y futuros para no caer en condición de pobreza, o para salir de ella, sino que también lleva consigo una etiqueta negativa que los estigmatiza. El estigma se construye en torno a la idea de que los jóvenes que no están incorporados al sistema educativo o al mercado laboral son una población de riesgo que se asocia a problemas como la vagancia, la delincuencia, el abuso de alcohol y las drogas. La realidad indica que este grupo de jóvenes es muy heterogéneo, e incluye un 55% de ellos que se dedican a tareas de cuidado y trabajo doméstico no remunerado, evidenciando fuertemente las diferencias de género en las tareas del hogar y la dificultosa posibilidad de inserción laboral de las mujeres jóvenes.

Para una parte importante de quienes se encuentran fuera del sistema educativo y el mercado laboral, no obstante, no existe una razón clara que permita explicar dicha exclusión. Este grupo, que representa cerca del 15% de los jóvenes que no estudian ni están empleados y se compone de aproximadamente 4,8 millones de jóvenes de

América Latina y el Caribe, es lo que la OIT ha llamado el núcleo duro de la exclusión social.

Además del desempleo juvenil, resulta fundamental trabajar en el empleo informal o no registrado, que afecta a la población joven en mucho mayor grado que a la población adulta, e imposibilita que los jóvenes de la región puedan llegar a un empleo decente. La falta de seguridad social, protección sanitaria y estabilidad laboral es sólo una parte del fenómeno que incluye también menores ingresos y mayor rotación en el empleo. Si bien los porcentajes de empleo joven no registrado han disminuido en la región entre el 2007-2011 -a pesar de la crisis económica financiera global- esta disminución no ha sido significativa en muchos países, entre los cuales se incluye la República Argentina, que ha disminuido de 64,7% a 60,5%.

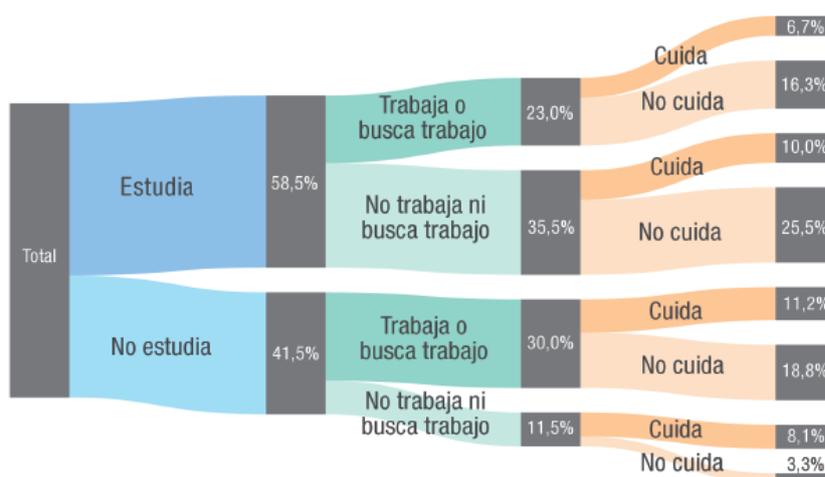
Capítulo III. La juventud en Argentina

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Jóvenes 2014, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, la situación de la juventud en Argentina es muy heterogénea, si tomamos en cuenta algunas de las variables que fueron analizadas:

- Sólo el 40% de los jóvenes entre 20 y 29 años finalizó la educación media en el tiempo previsto, sin repitencia en el primario ni en el secundario, completando la trayectoria esperada.
- El 23,2% del mismo grupo finalizó la educación media, pero con algún tipo de retraso.
- Cerca del 19% de los jóvenes asistieron al secundario alguna vez pero no lo finalizaron. Entre quienes abandonaron, 3 de cada 10 lo hicieron porque tuvieron que trabajar, y 2 de cada 10 porque no les gustaba o no les servía. Entre los varones se destaca la necesidad de trabajar, mientras en las mujeres está vinculado principalmente con el embarazo, la maternidad o la formación de pareja.
- De los que abandonaron el secundario, 8 de cada 10 tiene intención de retomararlo y finalizarlo.
- 7 de cada 10 jóvenes trabajaron alguna vez. 3 de cada 10 del grupo entre 15 y 19 años y 9 de cada 10 entre los jóvenes de 20 años y más, con mayor proporción en los varones de todos los grupos de edad.
- El ingreso percibido es el aspecto de su trabajo con el que los jóvenes están más disconformes (31,2%). En segundo lugar aparece la falta de tiempo para el estudio y la familia (21,6%) y en tercer lugar se ubica no hacer lo que le gusta (12,9%).
- La proporción de jóvenes que no estudia y no trabaja ni busca trabajo es mayor entre quienes viven en hogares con ingresos bajos, quienes a su vez se dedican más a tareas de cuidado: 45% de estos jóvenes cuidan niños o personas mayores, aún cuando también trabajen y/o estudien.
- La asistencia a la educación formal y/o no formal aumenta a mayor estrato de ingreso del hogar: más de 6 de cada 10 jóvenes de ingresos altos estudia en la actualidad, y 31% además trabaja o busca trabajo. Estos jóvenes son quienes menos realizan tareas de cuidado.

- 8 de cada 10 jóvenes declararon haber obtenido su primer trabajo a través de conocidos, amigos o familiares.
- Más de la mitad de las mujeres de 25 a 29 años dejó de trabajar o de estudiar para cuidar a un niño, mientras que entre los varones representa un 7,3%.
- La participación social de los jóvenes es bastante reducida. Un 12,8% participó en los últimos 12 meses previos a la encuesta en actividades de una iglesia o templo, un 4,3% en una agrupación estudiantil y un 3,9% en una ONG o fundación, con mayor frecuencia de las mujeres. Entre quienes no participaron, más de la mitad de ellos declaró falta de interés, mientras un 30% declaró no haber tenido tiempo.

Convergencia de actividades de la población de 15 a 29 años Encuesta Nacional de Jóvenes



Fuente: Encuesta Nacional de Jóvenes 2014 (ENJ).

Las debilidades del sistema educativo argentino

Por una parte, los conocimientos adquiridos en el sistema formal de educación no se adecuan a las necesidades del mundo laboral, a la vez que se presenta una gran desigualdad en la calidad de la educación. Por otro lado, los estudios resaltan la dificultad que encuentran los jóvenes de menores recursos para mantenerse en el sistema formal de educación, lo que se asocia a la falta de ingresos en la familia y la necesidad de insertarse laboralmente, y a que, sobre todo en este sector social, no se

vislumbran las ventajas que otorgaría completar el ciclo educativo (Salvia: 2013; Cappelletti y Bik: 2008; Capello y García Oro:2013; Rodríguez: 2011).

Jacinto afirma que esta percepción coincide con lo que muestran los datos en cuanto a la relación entre nivel educativo y desempleo, *"La escolaridad ya no significa movilidad social ascendente porque, en un contexto de crisis del empleo, la inserción laboral (desempleo, calidad de los empleos) depende cada vez menos de la educación formal y cada vez más del capital social"* (Jacinto: 2000, 17). Al mismo tiempo Salvia señala que *"Una primera explicación parte del supuesto de que el alto riesgo de desempleo y precariedad juvenil está asociado a su baja capacidad de "empleabilidad", surgida fundamentalmente de la inadecuación entre los contenidos educativos aprendidos, las capacidades laborales ofertadas y las nuevas demandas tecnológico-organizacionales que generan las empresas"* (Salvia: 2013, 5).

Finalmente, tal como señala Hopenhayn (2008), a medida que aumentan los años promedio de educación de la nueva fuerza de trabajo, la misma cantidad de años de escolaridad pasa a representar menos ingresos esperados por retorno a la educación en el empleo, lo que acentúa las dificultades de empleos formales y acordeamente remunerados.

Las dificultades de inserción laboral

En cuanto a la cuestión laboral de los jóvenes, los autores coinciden en señalar que la juventud es el grupo más perjudicado en términos de desempleo y empleo precario. Las tasas de desempleo joven en Argentina duplican la tasa de desempleo general, y 6 de cada 10 jóvenes que trabajan lo hacen en condiciones informales, por salarios inferiores al mínimo y sin cobertura social (Capello y García Oro: 2013). Incluso los jóvenes calificados, con estudios terciarios o universitarios, encuentran dificultades en el ingreso al mercado laboral. *"Más educados y más desempleados simultáneamente, los jóvenes viven esta paradoja con un cierto sabor a injusticia. El mismo proceso educativo les ha transmitido la idea de que los mayores logros se traducen en mejores opciones de empleo a futuro"* (Hopenhayn: 2008, 54)

Estas dificultades se incrementan en los sectores de menores ingresos, ya que sin importar el nivel de calificación de los jóvenes de extracción social más pobre, son ellos los que acceden a los empleos más inestables y los primeros en perderlo ante coyunturas de crisis (Salvia: 2013).

Debido a que la cantidad de jóvenes en situaciones laborales precarias y con bajos niveles de calificación es elevada a nivel mundial, se ha trabajado en diversas líneas de acción posibles para facilitar la inserción laboral de este grupo. Entre ellas se destaca el establecimiento de un "salario ciudadano" que garantice un ingreso mínimo a cada persona; el desarrollo de formas de capacitación paralelas al desarrollo de primeras experiencias laborales -de modo tal que se trabaje sobre la falta de experiencia y la falta de capacitación; la construcción de puentes entre el sistema educativo formal y la estructura productiva, y la creación o consolidación de agencias públicas que transmitan la información entre el mundo de la empresa y el trabajo (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía y Organización Iberoamericana de Juventud: 2000). En dichas líneas de acción se inscribe el Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo, que incluye capacitación, experiencias laborales y la consolidación de las Oficinas Municipales de Empleo, a nivel descentralizado.

Evaluación de políticas sociales de transferencia condicionada de ingreso

Las transferencias condicionadas de ingreso se han convertido en un nuevo patrón de políticas sociales, que se liberan de la condición de trabajo para asociarse a la condición de ciudadanía (Calderón: 2007).

Estas políticas consisten básicamente en una doble prestación: por una parte el Estado provee un ingreso mensual -que varía según el país y los beneficiarios- y por la otra, los beneficiarios cumplen con determinadas condiciones, principalmente en el área educativa y de salud (Cacace y Albornoz: 2012). La mayoría de las políticas públicas de este tipo implementadas en Argentina lo han sido desde el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social, que son aquellos de los cuales depende orgánicamente el Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo.

En términos de evaluación, las transferencias condicionadas de ingreso han sido evaluadas en general en cuanto a su impacto sobre la tasa de escolaridad y sobre la atención de la salud. La focalización adecuada de la política o programa es otro de los aspectos más tenidos en cuenta en la evaluación de las mismas, con el objetivo de controlar la eficiencia del gasto y que se destine adecuadamente a la población objetivo.

En algunos casos puntuales, como la Asignación Universal por Hijo, y dada la amplitud de beneficiarios, la evaluación de estadísticas de pobreza, indigencia, desigualdad y vulnerabilidad relativa resulta de utilidad para analizar el impacto de la política a nivel agregado.

En el caso del programa objeto de la investigación, la evaluación de su focalización será expuesta en el próximo apartado, mientras que su impacto debiera ser medido en cuanto a la inserción laboral y la terminalidad educativa, tal como lo plantea el espíritu de la presente investigación.

Capítulo IV. El Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo

El Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo fue creado en el año 2008, por medio de la resolución 497/2008 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. El mismo tiene como objetivo *“generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente”* (Resolución 497/2008 MTEySS).

Los jóvenes participantes del Programa deben cumplir los siguientes requisitos:

- Tener entre dieciocho (18) y veinticuatro (24) años de edad.
- Encontrarse desocupados al momento de inscribirse al programa.
- No haber completado algún tramo de la educación formal obligatoria, sean éstos los estudios primarios y/o los secundarios.

Para cumplir con los objetivos del programa, se ofrece a los jóvenes una cantidad de prestaciones diferenciadas, entre ellas:

- **Orientación e inducción al mundo del trabajo (POI):** A partir del cual el joven actualizará, revisará o construirá su proyecto formativo y ocupacional.
- **Formación para la certificación de estudios primarios y/o secundarios:** De terminalidad educativa, en la cual los jóvenes, como contraprestación, deben presentar mensualmente un certificado de regularidad escolar a efectos de cobrar el respectivo subsidio.
- **Cursos de formación profesional:** Se ofrece una serie de cursos de formación para que los jóvenes participen de acuerdo a sus intereses y motivaciones.
- **Certificación de competencias laborales:** Apunta a aquellos jóvenes que han tenido experiencia laboral previa, otorgándoles la posibilidad de ser evaluados y certificados en su competencia.
- **Generación de emprendimientos independientes:** Aquellos jóvenes que decidan realizar un proyecto independiente o pequeña empresa podrán contar con el apoyo legal, técnico y financiero para su implementación.

- **Prácticas calificantes en ambientes de trabajo:** A partir de las mismas se le brinda la posibilidad de desarrollar experiencias de trabajo, tanto en el ámbito público como privado, recibiendo una remuneración a cambio que se encuentra a cargo del programa.
- **Apoyo a la búsqueda de empleo:** Consiste en la asistencia permanente, por parte de un tutor, para la elaboración de estrategias adecuadas a la búsqueda de empleo.
- **Intermediación laboral:** Refiere a tareas desarrolladas desde las oficinas de empleo municipales, las cuales deberán informar a los jóvenes de las distintas demandas de trabajo de la región, que sean compatibles con sus perfiles profesionales.
- **Apoyo a la inserción laboral:** El Ministerio de Trabajo promueve la contratación de jóvenes ofreciendo incentivos financieros a las micro, pequeñas y medianas empresas que los incorporen durante un plazo máximo de seis meses.

Entre 2008 y 2013 el Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo asistió a nivel nacional a más de 500.000 jóvenes, alcanzando su punto máximo en el año 2011.

Investigaciones realizadas acerca del programa

Las investigaciones realizadas acerca del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo pueden dividirse en dos áreas:

El análisis del punto de vista de los participantes, los resultados del programa a nivel personal y su funcionamiento en ámbitos concretos (Cortés: 2013; Forteza: 2012; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires: 2010). El trabajo realizado por el Ministerio de Trabajo de la Nación y el de la Provincia de Buenos Aires se destaca ya que realiza un análisis integral de lo que el programa le aporta a sus participantes, desde su propio punto de vista. Dicho análisis fue desarrollado en las ciudades de Mar del Plata (Partido de General Pueyrredon) y San Nicolás, y constituye el antecedente más relacionado con la visión del desarrollo humano. Algunos de los beneficios más destacados tienen que ver con la posibilidad de pensar un proyecto personal, la ampliación de la red de relaciones y el espacio de contención que el programa significa: *"Los mismos jóvenes*

reconocen que tienen muchas más posibilidades de inserción laboral, adquieren contacto e información con organizaciones que antes desconocían, comienzan a salir de sus entornos familiares, barriales que en algunos casos son muy cerrados. Estas nuevas posibilidades no solo incluyen a los jóvenes sino que trascienden a sus grupos de convivencia" (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires: 2010, 39).

El análisis del programa en el marco de la situación de desempleo e informalidad del empleo en Argentina. En esta línea, se prioriza la atención sobre los componentes laborales del programa, su impacto a nivel general en el país y en las provincias en las que dicha política ha tenido más desarrollo (Salvia: 2013; Cappello y García Oro:2013; Madoery: 2011; Mazorra: 2014). Madoery resalta la importancia que el programa tiene en la empleabilidad de los jóvenes, y como ello redundaría en mejoras en cuanto a cuestiones personales y emocionales de dicho grupo: *"Los problemas de autoestima y sociabilidad se profundizan cuando el desempleo se extiende por períodos prolongados: entonces, las consecuencias sobre las personas son mucho más amplias que solo la pérdida de un ingreso regular. Los desocupados de larga duración van perdiendo sus conocimientos, pero principalmente van disminuyendo sus hábitos de trabajo, su capacidad de relacionarse y generar vínculos con el resto de los individuos, su capacidad para adaptarse a los cambios, entre otras cuestiones. (...) Estos inconvenientes constituyen la dimensión subjetiva de la empleabilidad"* (Madoery: 2011, 51).

Para Salvia, la cobertura del programa es limitada, pero además, no ha logrado incorporar a los sectores con mayor vulnerabilidad social y que son más afectados por el subempleo y el desempleo estructural. En ese sentido, destaca que el programa no prevé los obstáculos de estos sectores, y otorga estímulos económicos muy bajos como para considerarlos un objetivo real. Capello y García Oro (2013) también resaltan la limitación del programa, pero fundamentalmente en cuanto a la cobertura geográfica -en las distintas provincias- y por la cantidad de jóvenes beneficiarios respecto del total de jóvenes desempleados y jóvenes ni-ni (que no estudian ni trabajan). *"Puede plantearse una primera presunción acerca del grado de atención de jóvenes que posee el programa. En este sentido, los casi 317 mil jóvenes cubiertos para el año 2011 bajo alguna de las prestaciones dispuestas (máximo histórico alcanzado por el programa)*

representan sólo un 11% de los 2,8 millones de jóvenes que potencialmente podrían participar en él, dado que representan una idéntica situación de riesgo que la que el Programa pretende atender. Este dato da cuenta de una débil escala de atención de un problema que transita en preocupación de lo coyuntural a lo estructural" (Capello y García Oro: 2013,25).

En definitiva, las dos cuestiones centrales que han sido analizadas acerca del Programa son su impacto a nivel agregado -atención, focalización, impacto en empleabilidad- y las subjetividades propias de los participantes del mismo. En el presente trabajo consideraremos que la focalización del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo ha sido adecuada

La presente investigación busca encontrar el nexo entre los datos agregados y las cuestiones individuales, buscando relacionar el desarrollo humano nacional, regional y local, con el bienestar de las personas que ha pasado por este programa. Los jóvenes de escasos recursos constituyen un sector de la sociedad estigmatizado, y fundamentalmente poco trabajado desde las políticas públicas. El Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo busca reinsertar en el sistema escolar e insertar en el mundo laboral a jóvenes que se encuentran excluidos de ellos. La identidad de estos jóvenes depende de su inclusión en estos ámbitos, que marcan la transición a la vida adulta y el sentirse "parte" de la sociedad. La generación de ingresos suficientes y el acceso a la educación son dos de los tres pilares del desarrollo humano, y los jóvenes resultan actores principales para que los países incrementen los niveles del mismo.

Concepción e impacto global del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo

Desde su concepción, a partir de las Resoluciones 497/08 y 261/08 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, se entiende que *“Los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional se han traducido en una sostenida mejora en la economía, haciendo eje en la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la inclusión social. Que es necesario profundizar esta estrategia para enfrentar la situación de desempleo que aún afecta a las y los jóvenes de dieciocho (18) a veinticuatro (24) años de edad con estudios formales incompletos; consolidando el conjunto de instituciones y acciones en ejecución y creando nuevas herramientas para*

la mejora de la empleabilidad y la inserción laboral de los mismos. Que las y los jóvenes adquieran un valor trascendental y preponderante como actores estratégicos del desarrollo integral de la sociedad, siendo la educación, la formación y los procesos de apoyo a la inserción en empleos de calidad las llaves para el logro del mencionado objetivo.” (Resolución 497/08, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación)

La juventud experimenta gran cantidad de tensiones y contradicciones al momento de construir nuevas opciones de desarrollo, en las cuales la exclusión y el miedo a lo diferente resultan centrales. La ruptura de imaginarios plantea una gran incertidumbre con respecto a la reproducción cultural de la sociedad. Los mismos medios de comunicación a la vez deifican y desvalorizan a los jóvenes. Esto pone en duda no sólo el vínculo educación-trabajo-progreso, sino también el rol del Estado como protector y constructor de un orden colectivo. El Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo constituye, en palabras de Cortes (2013), una política integrada de juventud que incluye estructuras y recursos para crear un tipo distinto de apoyo social, en el que los jóvenes se sienten completamente aceptados como “negociadores” de sus propios asuntos. Aquí encontramos esencialmente el aspecto de agencia dentro de la planificación y concepción del programa. Tal como considera Aparicio (2005), se considera a los jóvenes en una perspectiva dialéctica, tanto como destinatarios de política y servicios como actores estratégicos del desarrollo, que protagonizan y participan en los procesos de transformación social, económica y política que los involucran.

El PJMyMT puede considerarse una política compensatoria, ya que actúa una vez que la condición de precariedad o carencia ya existe intentando atenuar la vulnerabilidad de los jóvenes. Interviene a nivel individual tratando de mejorar la empleabilidad de cada joven que transita por el plan por medio del incremento de su nivel educativo y de sus calificaciones, de la certificación de competencias laborales y el acompañamiento y apoyo en la realización de emprendimientos económicos independientes o el desarrollo de prácticas calificantes en ambientes de trabajo.

Se puede afirmar que el programa busca el fortalecimiento de las subjetividades de quienes participan ya que intenta contribuir a que puedan construir un proyecto formativo y ocupacional de acuerdo a sus capacidades y a lo que desean, eje que será

desarrollado en profundidad en el presente trabajo. Al analizar cada uno de los componentes del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo podemos identificar cuál de los ejes es privilegiado, ya sea el empleo, la educación o la concepción de proyectos vitales.

El primer taller que realizan los beneficiarios del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo es el de **Orientación e inducción al mundo del trabajo (POI)**, actualmente denominado **Curso de Introducción al Trabajo**. En este taller se actualiza, se revisa o incluso se construye un proyecto formativo y ocupacional para los jóvenes. El objetivo es que los jóvenes tengan en claro cuáles son sus gustos, sus intereses, en qué desean trabajar y en qué áreas buscan formarse o continuar una formación que ya iniciaron previamente al programa, en definitiva, que construyan o completen un proyecto de vida a partir del cual realizar la transición hacia la vida adulta y continuar la misma. Asimismo, son formados en competencias consideradas básicas para enfrentarse al mundo laboral, como la elaboración de un Currículum Vitae, la presentación a entrevistas de trabajo, capacitación en herramientas informáticas y en derechos de los trabajadores, de modo que puedan defenderse ante posibles abusos y puedan identificar el empleo decente frente al empleo informal y en condiciones no reglamentarias.

Para que este componente tenga los resultados que se pretenden, los tutores deben brindar a los jóvenes elementos para la identificación de:

- a) Sus intereses, necesidades y prioridades
- b) Las particularidades de su entorno social y productivo
- c) Los saberes y habilidades para el trabajo, que haya adquirido en distintos espacios de aprendizaje y experiencia
- d) Estrategias adecuadas para planificar y desarrollar su itinerario de formación, búsqueda y acceso al empleo.

Este componente volverá a ser analizado posteriormente en el presente trabajo debido a la importancia subjetiva que reviste para los beneficiarios del programa, observada en las entrevistas personales realizadas y en las evaluaciones de impacto que ha tenido el programa realizadas por distintos investigadores.

El segundo componente fundamental del programa es la **formación para la certificación de estudios primarios y/o secundarios**. Aquí deben cumplir con la asistencia escolar, presentando mensualmente certificados de regularidad, y es en base a este componente que reciben la contraprestación monetaria mensual. Finalizando cada ciclo escolar, y en caso de no adeudar asignaturas, cobrarán un incentivo de carácter anual. Este punto evidentemente se focaliza en la educación, entendiendo, como hemos visto anteriormente y analizaremos en los próximos capítulos, que completar los ciclos de educación obligatoria, principalmente la educación secundaria, resulta fundamental para la inserción laboral con las características actuales del mercado.

Los cursos de formación profesional, que se ofrecen de acuerdo a los intereses y motivaciones de los jóvenes, vienen a completar el eje educativo del programa, formando a los beneficiarios en conocimientos y oficios que determinaron durante el taller de orientación e inducción al mundo del trabajo.

En el eje del empleo y la inserción laboral, la concepción del programa se basa en cinco componentes:

- **Certificación de competencias laborales:** Aquí se apunta a los jóvenes que han tenido experiencia laboral previa, de modo que puedan ser evaluados y se les pueda extender un certificado acerca de sus competencias laborales. Esto se realiza con el objetivo de mejorar las aptitudes.
- **Prácticas calificantes en ambientes de trabajo:** En este caso se realizan prácticas de trabajo, en ambientes privados y públicos, que cuentan con una remuneración que corre por cuenta del programa. Muchos de los jóvenes que realizan estas prácticas siguen trabajando de forma efectiva en las empresas o entes en los que desarrollaron dichas prácticas. Además de ello los jóvenes adquieren competencias laborales en ambientes específicos y se relacionan en ambientes de trabajo, lo que también contribuye a incrementar su autoestima y percepción de ellos mismos.
- **Apoyo a la búsqueda de empleo e intermediación laboral:** Estos componentes asisten a los jóvenes en el camino de la búsqueda de empleo, a partir de la ayuda de los

tutores, la elaboración de estrategias y el trabajo desarrollado por las oficinas de empleo, informando a los jóvenes de las ofertas laborales compatibles con sus perfiles.

– **Apoyo a la inserción laboral:** En este componente el Ministerio de Trabajo ofrece incentivos a las empresas para la incorporación de jóvenes beneficiarios del programa, por un plazo mínimo de seis meses. Este componente es el más cercano a la creación de empleo genuino y la incorporación real y permanente de jóvenes en empleos decentes.

– **Generación de emprendimientos independientes:** En este caso se trata de apoyar a los jóvenes que decidan generar un proyecto independiente o micro emprendimiento. En primer lugar los beneficiarios deben realizar cursos de gestión empresarial y son asistidos por consultores para realizar un plan de negocios, completando un formulario que indica el programa. Este plan es evaluado por la Gerencia de Empleo y Capacitación laboral, y en caso necesario, se fortalece el proyecto con asistencia en capacitación o cuestiones técnicas. Finalmente, de ser aprobado, es financiado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en forma total o parcial. Durante 9 (nueve) meses se brinda asistencia para la implementación del Plan de Negocios y se monitorea que los jóvenes cumplan con las capacitaciones que les hayan sido asignadas. A pesar de tratarse del componente más interesante en términos de desarrollo humano y de generación de proyectos vitales, ya que genera un proyecto propio y autonomía laboral en los jóvenes, ha sido el menos desarrollado durante la implementación del programa.

Podemos afirmar en líneas generales, que la propuesta del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo se enmarca en el paradigma del desarrollo humano y tiende a incrementar las capacidades de los jóvenes que beneficia, principalmente por los componentes de formación académica y laboral, pero también porque toma a los beneficiarios como sujetos de la política brindándoles la posibilidad de rearticular o generar un proyecto de vida en torno a la educación y el empleo.

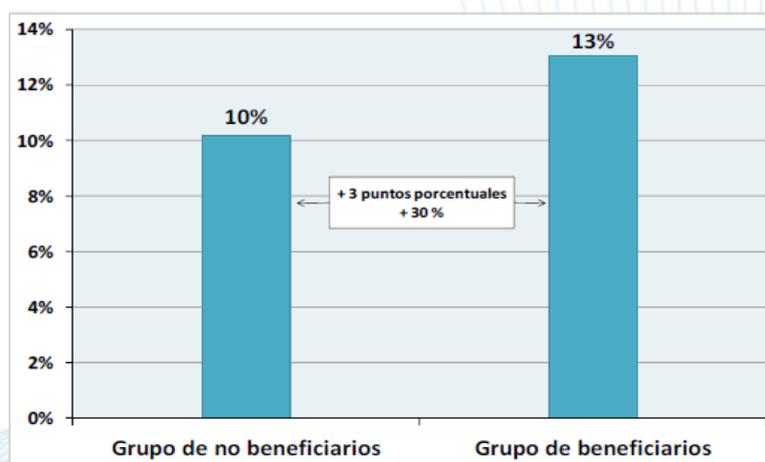
A nivel nacional, las evaluaciones realizadas acerca del programa muestran que el impacto en la inserción laboral es notable. Mientras la tasa de actividad del total de jóvenes -según la Encuesta Permanente de Hogares- alcanza el 46%, para los

beneficiarios del programa esta tasa es del 76% (Mazorra, Schachtel y Soto: 2014). En cuanto a la continuidad de los estudios, al ser una característica primordial del Programa, los niveles de terminalidad son altos, y el porcentaje de jóvenes que asisten a un establecimiento educativo formal entre los beneficiarios alcanza casi el 70% (Mazorra, Schachtel y Soto: 2014).

El componente educativo resulta fundamental ya que, como reconocen numerosos autores e informes, la culminación de los estudios secundarios es la base a partir de la cual es más probable no reproducir las condiciones de pobreza e insertarse en el mercado laboral formal.

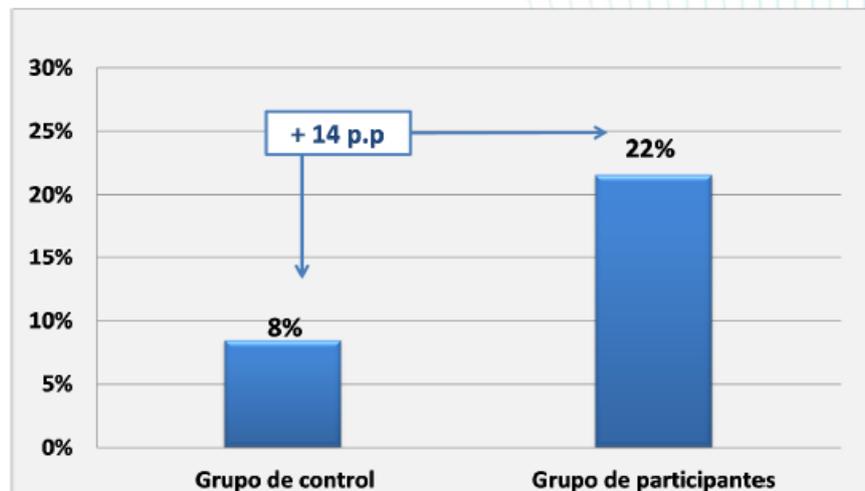
La evaluación de impacto del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo realizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (MtySSN: 2015), da cuenta del impacto porcentual que significa la participación en el programa para la mejora de la empleabilidad, de acuerdo a los siguientes gráficos:

Efecto sobre la probabilidad de inserción laboral en un empleo asalariado registrado de los cursos sectoriales de formación profesional



Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación

Efecto de las Acciones de Entrenamiento para el Trabajo (AEPT) en empresas privadas sobre la probabilidad de inserción laboral formal



Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación

De acuerdo con la evaluación de impacto realizada, ha sido mayor la diferencia en el efecto de las acciones de entrenamiento para el trabajo en empresas privadas que la de la capacitación en cursos de formación profesional. La posibilidad de ingresar a realizar tareas a una empresa privada pareciera dar muchas más posibilidades de obtener un empleo registrado, ya que se adquiere una experiencia muy valorada en el mercado laboral. La formación profesional tiene impacto, pero la diferencia es mucho menor en este caso.

Respecto de la formulación del programa, es posible afirmar que se realiza con una focalización adecuada, centrándose en el núcleo duro de la exclusión juvenil, es decir, en aquellos jóvenes que no estudian ni trabajan. A pesar de resultar un grupo heterogéneo, existen ciertas características que les resultan comunes a la mayor parte de ellos:

- No concluyeron sus estudios, principalmente secundarios.
- Si han tenido experiencias laborales, ha sido en condiciones de precariedad, alta rotación, escasa calificación y alto porcentaje de empleo no registrado.

El hecho de resultar compatible con el Programa Progresar -que brinda una ayuda monetaria a los estudiantes entre 18 y 25 años, independientemente del nivel educativo pero de acuerdo a los ingresos familiares- resultó una buena decisión política en términos de focalización a la población joven, que puede continuar estudios superiores una vez culminado el Programa Jóvenes por Mas y Mejor Trabajo sin dejar de tener un sostén económico desde el Estado que les permita sobrellevar la situación de vulnerabilidad e inestabilidad económica. Incluso puede darse el caso de que perciban ingresos por ambos programas, o por la conjunción del PJMMT con la Asignación Universal por Hijo, lo que resulta beneficioso para los jóvenes en situaciones socioeconómicas más vulnerables, al menos hasta su inserción laboral formal.

Capítulo V

El Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo, la educación y el empleo en el Partido de General Pueyrredon.

Mar del Plata es la ciudad cabecera del Partido de General Pueyrredon, y según datos del último Censo Nacional cuenta con una población estable de 618.989 habitantes, a los que deben sumarse los habitantes temporales en calidad de estudiantes y los visitantes que recibe la ciudad, considerada una de los destinos turísticos más importantes del país.

En décadas pasadas Mar del Plata ha tenido una tasa de crecimiento poblacional más elevada que la media nacional, lo que puede atribuirse a las migraciones en búsqueda de empleo, pero también a que la ciudad se ha convertido en el lugar elegido por muchos adultos mayores para pasar sus años de jubilación.

La estructura productiva del Partido de General Pueyrredon revela una preeminencia de empleos estacionales, relacionados a las principales ramas de la economía local: turismo, pesca, industria textil, construcción y producción frutihortícola. Estas actividades tienen índices de ocupación fluctuantes de acuerdo a la temporada del año, y varían considerablemente de acuerdo a las modificaciones en los indicadores macroeconómicos nacionales y otras variables económicas. El turismo brinda gran cantidad de puestos de trabajo en las ramas gastronómica, hotelera y comercial, pero se trata de trabajos en su mayor parte temporarios. En el resto de los rubros, la característica principal está dada por la precariedad del empleo y por ser en su mayor parte no registrado.

Las tasas de desempleo en el aglomerado Mar del Plata-Batán son considerablemente más elevadas que los promedios nacionales, ubicándose entre los primeros puestos en el país, y al desagregar por edad, resultan más elevadas entre los jóvenes. Si bien el promedio de desocupación en el segundo trimestre de 2016 fue de 11,6%, en la franja etaria que va de los 20 a los 24 años esta cifra aumenta al 17%.

Desocupación por edades

Partido de General Pueyrredon- Segundo Trimestre 2016

Rango etario	Porcentaje de desocupación
15 a 19 años	8,1
20 a 24 años	17
25 a 29 años	9,2
30 a 39 años	10,1
40 a 49 años	3,7
50 a 59 años	6,6
60 a 69 años	3,7

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH

Además de las causas antes mencionadas, debe tenerse en cuenta que el Partido de General Pueyrredon recibe constantemente migrantes de otras regiones del país y de países limítrofes, que se suman a la oferta laboral. Parte de ellos se insertan en trabajos poco calificados, mientras muchos jóvenes de ciudades cercanas -que se trasladan a estudiar en las Universidades e Institutos Terciarios- permanecen luego de finalizar sus estudios.

De acuerdo al Censo del año 2010, del total de 618989 habitantes del Partido, 95.263 son jóvenes, entre 15 y 24 años, conformando el 15,39% del total de la población. El importante nivel de desocupación en este grupo etario, sumado a otras problemáticas que aquejan a este grupo, generó la necesidad de aplicación de políticas públicas específicas destinadas a ellos. Entre las políticas aplicadas a partir del 2008 -año en que se puso en funcionamiento la política objeto de estudio- se resaltan las siguientes:

- Apertura de 11 escuelas secundarias municipales: El sistema educativo municipal en la ciudad de Mar del Plata tiene un gran desarrollo. Para dar respuesta a la necesidad de matrícula escolar secundaria derivada de la

aplicación de la Asignación Universal por Hijo, la Municipalidad de General Pueyrredon amplió considerablemente su oferta educativa.

- Fortalecimiento del Programa de Educación Barrial: Destinado a proveer educación no formal en distintos barrios del partido, con especial énfasis en niños y jóvenes.
- Fortalecimiento de talleres culturales: Entre ellos específicamente la creación de la Orquesta Infanto Juvenil, que incluyó más de 2000 niños y jóvenes.
- Fortalecimiento del Deporte Social: A partir de la difusión del acceso al deporte en distintos barrios de la ciudad y la creación de 5 polideportivos ubicados en barrios periféricos de la ciudad de Mar del Plata, 3 de los cuales se hallan en funcionamiento.
- Programa ENVION: Creado por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, y destinado a la contención de jóvenes en situación de vulnerabilidad y riesgo de caer en adicciones. Incluye educación no formal, tutorías y control acerca de la permanencia en la educación formal.

El Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo comenzó a aplicarse en el Partido de General Pueyrredon en el año 2008, luego de su lanzamiento a nivel nacional, a partir de la Oficina de Empleo Municipal, dependiente de la Secretaría de Producción de la Municipalidad de General Pueyrredon.

Durante los primeros años de aplicación del Programa, gran parte de las actividades del mismo -con excepción de la terminalidad educativa- se desarrollaban en las instalaciones de la Oficina de Empleo Municipal, localizada en un sector cercano al microcentro de la ciudad. Con el correr de los años y el aprendizaje generado por la aplicación de este programa, las actividades -y la misma Oficina de Empleo Municipal- descentralizaron sus actividades a diversos barrios más periféricos del Partido.

Análisis de indicadores de trabajo decente y continuidad educativa

Respecto del nivel educativo de los jóvenes del aglomerado Mar del Plata- Batán, de acuerdo a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, entre 2008 y 2014 los niveles se mantuvieron estables.

En el año 2008, el 36% de los jóvenes entre 18 y 25 años no habían finalizado lo estudios secundarios, y un 12,78% nunca había iniciado los mismos. Para el año 2014, el porcentaje de jóvenes con estudios secundarios incompletos se elevó al 43%, pero aquellos que nunca los iniciaron disminuyeron a 8,79%. Si bien no existe una correlación directa, podría inferirse que parte de los jóvenes que se han sumado al porcentaje de estudios secundarios incompletos los están iniciando en este momento, a diferencia del periodo anterior. Estos datos podrían evidenciar la reinserción escolar de jóvenes que fueron excluidos del sistema educativo a una muy temprana edad.

Por otra parte, resulta notable el incremento en este período del comienzo de estudios superiores, aun incompletos en esta franja etaria. Esto podría indicar mayor continuidad en el sistema educativo, propiciada por políticas públicas como los programas Jóvenes por Más y Mejor Trabajo y Progresar.

Nivel de estudios	2008	2014
Primaria incompleta	3,73%	3,86%
Primaria completa	9,05%	4,93%
Secundaria incompleta	22,51%	34,31%
Secundaria completa	32,96%	16,58%
Superior incompleto	26,34%	37,42%
Superior completo	4,73%	2,89%

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH

Respecto de la inserción laboral, medida en términos de trabajo decente, se compararon los porcentajes de los indicadores seleccionados en el período 2008-2014, lo que muestra los siguientes resultados:

Indicadores de trabajo decente (jóvenes de 18 a 25 años)	2008	2014
Subocupación involuntaria	23,68%	27,19%
Empleo temporario	27%	53,29%
Sin vacaciones pagas	47,26%	46,05%
Sin días por enfermedad	47,70%	46,50%
Sin aguinaldo	47,26%	47,76%
Sin obra social	47,70%	46,50%
Sin aportes jubilatorios	47,70%	49,80%

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH

Los resultados son disímiles en cada uno de los indicadores, evidenciándose una leve mejoría en algunos de ellos y un sostenimiento de los porcentajes en otros. La juventud sigue siendo el grupo etario con mayor déficit de trabajo decente. Pese a ello, en un contexto de incremento de la desocupación y subocupación involuntaria, el porcentaje de trabajo decente respecto de los indicadores evaluados se ha mantenido relativamente estable.

El mayor incremento en los indicadores evaluados –respecto del déficit de trabajo decente- se observa en el empleo temporario. Tal como fue descrito anteriormente, las características del Partido de General Pueyrredon generan que ante un mejoramiento en las variables macroeconómicas, se produzca el crecimiento del empleo temporario, reflejo de la matriz productiva del aglomerado.

Análisis de las entrevistas realizadas

De acuerdo a los datos recabados en las entrevistas realizadas a los beneficiarios del Programa en la ciudad de Mar del Plata, los beneficiarios destacan del Programa “*que mejora las posibilidades de conseguir trabajo y presentarse a entrevistas de trabajo*”. En este punto resaltan principalmente el Taller de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo, ya que allí les enseñan a elaborar un Currículum Vitae, cómo deben hablar y presentarse en entrevistas laborales y diferentes mecanismos de búsqueda de empleo, lo que en muchos casos resultaba desconocido para los jóvenes que participan del mismo.

Asimismo, destacan la enseñanza de sus derechos como trabajadores, aunque en muchos casos solicitan una mayor duración de los cursos.

En esta etapa del programa se evidencia la falta de capital social y cultural que sufren parte de los jóvenes beneficiarios. Hasta su participación en el mismo, la mayoría de ellos no conocían sus derechos como trabajadores y tenían serias dificultades al momento de elaborar un currículum vitae o presentarse a una entrevista laboral. Este tipo de carencia debe alertar acerca de la importancia de incluir estos conocimientos en la educación formal, es decir, en la escuela, siendo que se evidencia que las familias no están transmitiendo adecuadamente los mismos. Las experiencias laborales de los beneficiarios del programa, en su mayoría precarias, tampoco les proporcionan este aprendizaje, y el no tenerlo hace más fácil la vulneración de sus derechos. Este fenómeno se evidencia en los testimonios de los entrevistados, que afirman haber aprendido herramientas para buscar trabajo, pero también para defenderse de los empleadores ante situaciones que vulneren sus derechos laborales.

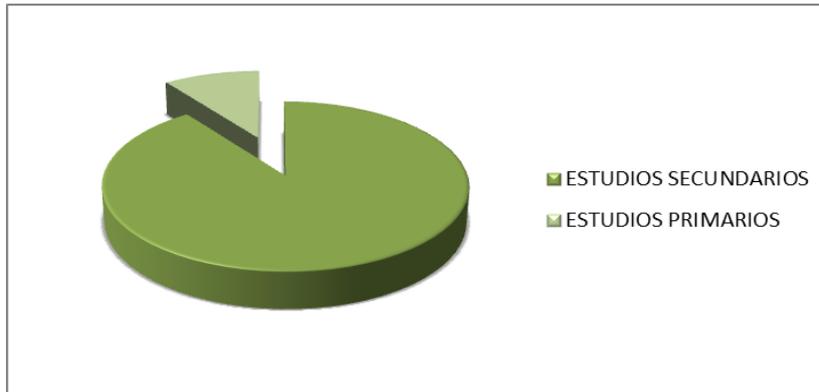
Noelia (21 años) vive con su pareja y su hija y dejó los estudios secundarios por problemas familiares, se inscribió al programa con la idea de terminar los estudios y aprender cosas nuevas. Respecto a si el programa le brindó herramientas para buscar trabajo de una forma más eficiente afirma que *“El taller de orientación al trabajo me dio herramientas para poder dialogar mejor con la gente, para confeccionar mejor mi currículum vitae. En términos generales ha sido de gran ayuda.”*

Federico (19 años) vive con sus padres y está terminando los estudios secundarios. Sus experiencias laborales fueron negativas ya que trabajó en empleos no registrados, pero admite no haber tenido conciencia de ello, y que a partir del programa tiene más herramientas para defenderse *“También me ayuda a defenderme ante un empleador para buscar trabajo”*.

Nadia (23 años) vive con su marido y sus cuatro hijos. Dejó los estudios a los 12 años, que fue el momento en que se vino a vivir a Mar del Plata. *“Fue importante porque ahora se más cosas que no sabía y me ayudó a seguir estudiando.”* Cuando termine los estudios secundarios planea seguir la carrera de enfermería y desarrollarse en esa profesión.

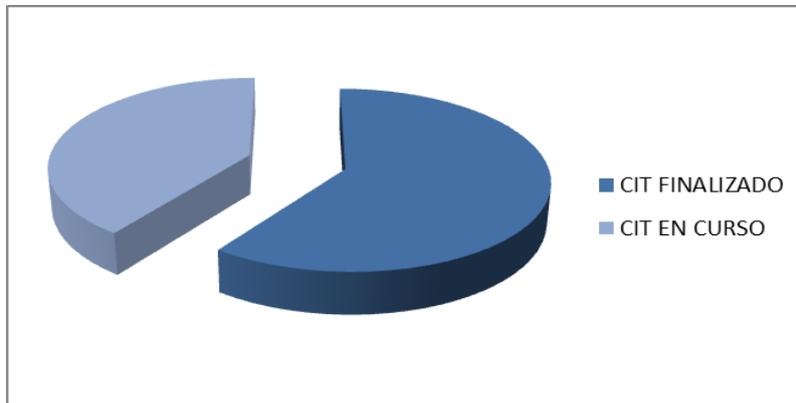
La mayor parte de los jóvenes entrevistados -27- se encuentran terminando sus estudios secundarios en el marco del Programa de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios, que se encuentra desarrollando su segunda etapa (FinEs 2). Sólo 3 de ellos se encuentran finalizando los estudios primarios, ya que su deserción escolar fue más temprana.

NIVEL DE ESTUDIOS QUE CURSAN LOS ENTREVISTADOS



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas

CURSO DE INTRODUCCIÓN AL TRABAJO - ENTREVISTADOS



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas

A nivel nacional, de acuerdo a los datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el año 2015, se estimaba que un 67% de los beneficiarios del programa asisten a establecimientos de educación formal, siendo la actividad más realizada por los jóvenes. Respecto de las actividades realizadas por los beneficiarios entrevistados, puede observarse una preeminencia de continuidad de estudios formales y del Curso de Introducción al Trabajo. Más del 30% de los entrevistados se encontraban participando –o habían finalizado- cursos de formación profesional.

“Desde que estoy en el programa volví a la escuela, pero también estoy haciendo cursos, porque hoy en día es importante tener un oficio, hice el curso de mecánica de motos y estoy haciendo ahora uno de mecánica general. Cuando aprendés un oficio tenés más posibilidades de conseguir trabajo” (Jonathan, 22 años)

Actividades en las cuales participa en el marco del PJMTT	En curso	Finalizada
Finalización de estudios primarios	3	
Finalización de estudios secundarios	27	
Curso de Introducción al Trabajo	18	12
Cursos de formación profesional	6	4
Entrenamiento laboral- Pasantías	2	3

El Programa FinEs está planificado específicamente para la finalización de los estudios de personas mayores de edad que por motivos familiares y/o laborales dejaron los mismos y se adapta a las posibilidades horarias que este grupo presenta, cursándose dos días semanales y en distintos turnos según la sede, lo que brinda mayor flexibilidad para compatibilizar con las tareas laborales y domésticas. Asimismo, en gran parte de los lugares donde se dicta, se permite a las madres concurrir a clase con sus hijos, problemática no abordada por las instituciones educativas clásicas, y que ha excluido de la educación a las madres adolescentes que no cuentan con redes familiares de cuidado ni con los medios para poder solventarlo en forma privada.

La descentralización territorial de los espacios donde se dictan los estudios secundarios y donde se dictan los cursos del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo, características de la aplicación del mismo en el Partido de General Pueyrredon, posibilitó que ambos puedan realizarse en el mismo lugar, que en muchos de los casos es cercano al domicilio de los beneficiarios del mismo. Evitar los traslados resulta sumamente beneficioso para la permanencia dentro del programa, por la disminución de los gastos, pero también por no tener que dedicar tiempo extra a trasladarse, ya que, en caso de realizar prácticas laborales o estar al cuidado de los hijos, ello los perjudica

notablemente.

“Si tuviera que ir al centro sería difícil por la plata para el colectivo y el tiempo, si no estuviera cerca de mi barrio no se si lo haría” (Iván, 18 años)

“Puedo venir porque la escuela y los talleres los puedo hacer cerca de casa. Mi marido me apoya mucho y nos podemos arreglar con los chicos. Quiero mejorar por ellos”. (Nadia, 23 años)

Los jóvenes entrevistados concurren a la Oficina Municipal de Empleo sólo a presentar los certificados de regularidad en los estudios o las certificaciones de los cursos de formación profesional, a partir de las cuales cobran un incentivo extra a la contraprestación básica. En líneas generales, destacan la importancia de contar con el programa en su barrio, y no tener que ir al “centro” de la ciudad para poder seguir estudiando y formándose. Señalan también como una deficiencia o punto a mejorar del programa la escasa oferta de cursos de formación profesional respecto a la variedad de los mismos. Consideran que este tipo de formación brinda mayores posibilidades de salida laboral, ya sea en relación de dependencia o por cuenta propia.

En cuanto al rol que cumplen los tutores durante el programa, los entrevistados coinciden en que se sienten muy contenidos por ellos y que han recibido un buen trato. Débora (24 años) vive con sus padres y abandonó los estudios para trabajar y ayudar a su familia. Afirma haber tenido tanto buenas como malas experiencias laborales, y que durante el programa los tutores fueron una contención y orientación muy importante *“Son muy buenos e inteligentes. Muy agradables y amigables”* Federico (19 años) considera que los consejos de los tutores fueron centrales para que continuara *“Fue muy positivo. Me ayudaron y aconsejaron para aprender mejores cosas”*.

La relación de los jóvenes con los tutores inicia al realizar el Curso de Introducción al Trabajo, pero se extiende mientras sigan siendo parte del programa. Si bien su rol inicial está enfocado en la transmisión de conocimientos relacionados con la búsqueda laboral, derechos y obligaciones, los entrevistados coinciden en que el papel que cumplen es mucho más importante que eso. *“Los tutores nos guían en nuestros derechos y obligaciones como trabajadores, pero además nos ayudan a que hagamos nuestros proyectos. Nos preguntan que queremos hacer y nos ayudan a ver cómo podemos*

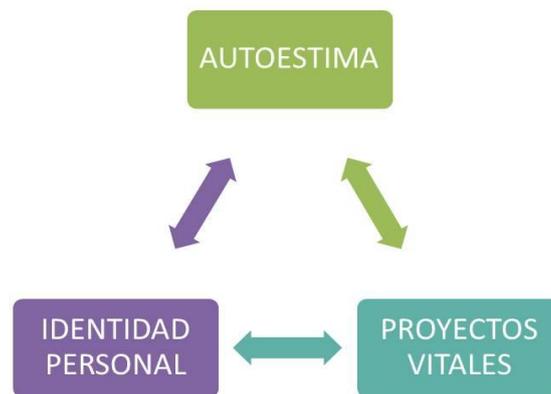
hacerlo, ya sea respecto del estudio, el trabajo o nuestra familia incluso”. (Federico, 19 años)

Los entrevistados destacaron también la importancia que tuvo el programa en cuanto a la amistad y el compañerismo que se generó con sus compañeros de grupo. Conocer personas nuevas y hacer nuevas amistades resulta de suma importancia en jóvenes que hasta el momento de ingresar al programa contaban con pocos espacios de socialización. El caso más relevante es el de las madres jóvenes, que encuentran en el programa la posibilidad de tener actividades fuera del hogar, hacer amigos y generar redes de relaciones que puedan perdurar una vez que el programa finaliza. Además, mejora su relación con otros miembros de su familia.

Andrea (19 años) afirma que el programa tuvo impacto sobre su vida social y familiar porque *“Aprendés y le transmitís a tu familia. Además conocí gente muy buena”*. Débora (24 años) rescata en impacto social *“por haber conocido a mis compañeros*. Noelia (19 años) marca que su vida familiar se modificó ya que pasa menos tiempo en su casa *“Trabajo y crío a mi hijo. Mucho tiempo libre no me queda, pero venir al programa es una buena causa para no estar en casa. Sé que con lo que puedo aprender puedo mejorar la vida de mi hijo”*.

De las entrevistas realizadas se desprende el impacto fundamental que tiene el programa en las tres variables subjetivas que hacen al desarrollo humano y el incremento de las capacidades de los jóvenes:

VARIABLES SUBJETIVAS DEL DESARROLLO HUMANO



Autoestima

Los entrevistados manifestaron que su participación en el programa aumentó la confianza en sí mismos *“Ahora sé que puedo hacer muchas cosas. Antes creía que no podía, siempre me habían dicho eso en mi casa. Que no iba a poder estudiar, que no podía terminar la escuela. Ahora sueño con terminar la carrera de enfermería y poder trabajar de eso”*. (Nadia, 23 años. Dejó la escuela a los 12)

La relación con otros jóvenes de su edad, que tuvieron trayectorias similares en algunos aspectos, potencia este efecto, ya que entre los mismos beneficiarios se brindan apoyo para continuar adelante cuando por algún motivo se les dificulta. *“Los compañeros me ayudaron mucho. Tuve que faltar a algunas clases por un problema de salud y ellos estuvieron conmigo, me pasaron todo lo que habían visto en las clases y me ayudaron con las tareas que no había podido hacer.”* (Débora, 24 años)

La confianza y autoestima es el primer paso en la consecución de las siguientes variables, y resulta el eje fundamental sobre el cual trabajan los tutores para poder guiar a los jóvenes en la planificación de un proyecto personal desde lo formativo y laboral.

Formación de la identidad personal

El proceso de formación de la identidad es una de las características del paso por la etapa de la juventud, en la cual se conforma una idea del “yo”, tradicionalmente en el marco de instituciones y relaciones. Dichas instituciones -familia, escuela y trabajo- son

las que con su crisis ponen en riesgo este proceso. La conformación de la identidad se realiza en contraposición con un “otro”. Soy yo, estudiante, trabajador, joven, frente a quien no lo es, y desarrollo una idea acerca de mi persona, de quien quiero ser, y cuáles serán mis proyectos a cumplir. La reinserción de los beneficiarios del programa en instituciones educativas, la formación de grupos de referencia y pertenencia y la posibilidad de realizar prácticas laborales calificantes o pasantías contribuyen a la formación de la identidad de los jóvenes. A que descubran sus deseos, sus gustos, sus capacidades. Qué y quién quieren ser a lo largo de su vida.

Proyectos vitales

En este punto resulta fundamental el paso de los jóvenes por el Curso de Introducción al Trabajo. No sólo se trata de un espacio de formación en derechos laborales y de la adquisición de conocimientos básicos para la búsqueda laboral, sino esencialmente de la búsqueda o rearticulación de un proyecto de vida para el joven.

Del análisis del material que se brinda a los beneficiarios que realizan el curso, es importante destacar algunos puntos:

1. Espacio para descubrir las propias capacidades. A partir del trabajo con los tutores, se busca que los jóvenes puedan descubrir y volcar por escrito cuáles consideran que son sus capacidades, tanto laborales como formativas.
2. Conceptualización del trabajo: Se trata de definir qué es, cuáles son los tipos, qué calificación necesitan para cada uno de ellos, como así también cuáles son sus derechos como trabajadores.
3. Identificación de competencias laborales: En este sentido, deben identificar cuáles son los conocimientos, habilidades y actitudes que son necesarias para distintos trabajos, y cuáles ellos encuentran presentes en ellos mismos.
4. Definición de metas personales: En esta parte del curso se los invita a planificar sus metas y armar un plan de lo que desean hacer. Desde el punto de vista educativo y laboral, se los convoca a pensar en su proyecto de vida, a pensar hacia el futuro.

El desarrollo humano de los jóvenes en el Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo

Desde 2008 hasta 2015, pasaron por el Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo en el Partido de General Pueyrredon alrededor de 10.000 jóvenes, los números son aproximados, ya que algunos de ellos pasaron por el programa sin realizar las acciones propuestas por el mismo, que fueron formalizadas por 8900 jóvenes.

Más del 90% retomó sus estudios formales, el 75% en el nivel secundario y el 25% en el nivel primario. Asimismo, un 40% de los jóvenes recibieron algún tipo de formación profesional. Queda claro al ver estos porcentajes, que la inclusión en el sistema educativo de los sujetos de esta política pública, planteada como uno de los ejes fundamentales de la misma, es la que abarca un mayor número de beneficiarios. Sin embargo, tomando en cuenta las entrevistas realizadas, no es la acción más valorada por los jóvenes que fueron parte del programa. Si bien reconocen la importancia que tiene en sus vidas retomar los estudios formales, han dado mayor importancia a los componentes de formación laboral.

Respecto de la inserción laboral posterior al programa, los datos son más difusos, ya que no existe un seguimiento de los jóvenes por parte de la Oficina de Empleo una vez que los mismos dejan el programa. De todos modos, cabe consignar que el 100% de los jóvenes que fueron parte del programa participaron del Curso de Introducción al Mundo del Trabajo, y que cerca del 50% realizaron algún tipo de entrenamiento laboral o formalizaron un emprendimiento laboral propio.

El trabajo constituye un eje de integración social, otorga sentido a la vida personal, es un espacio de participación ciudadana y en gran medida construye la identidad de los jóvenes, como instancia de socialización posterior a los establecimientos educativos, y como espacio en el cual los jóvenes desarrollan sus competencias e intereses profesionales. Los ingresos y salidas del mercado laboral en modalidades precarizadas, como actualmente viven los jóvenes en el Partido de General Pueyrredon, impactan fuertemente en su identidad personal.

Pero además, y fundamentalmente, la educación y el empleo son capacidades fundamentales y la libertad con la cual los jóvenes puedan elegir la vida que quieran vivir determina el nivel de desarrollo humano de este grupo poblacional. El desarrollo humano, sin embargo, es mucho más que lograr determinado nivel educativo y un empleo decente, implica también desarrollarse como sujeto, con participación en las decisiones políticas que le impactan, con capacidad de agencia, con libertad en las decisiones sobre la propia vida. Tal como remarca Sen *“El enfoque de la capacidad se concentra en la vida humana y no sólo en algunos objetos separados de conveniencia, como ingresos o mercancías que una persona puede poseer, los cuales se consideran con frecuencia, en especial en el análisis económico, como los principales criterios del éxito humano. En efecto, el enfoque propone un cambio de énfasis que pase de la concentración en los medios de vida a la concentración en las oportunidades reales de vivir”*. (Sen: 2011, p. 263-264)

En un marco de exclusión económica y social y de una profunda desigualdad como la observada en la región de América Latina y en Argentina, los jóvenes provenientes de familias en condición de pobreza, cuentan con escasos recursos simbólicos para desenvolverse en un mundo globalizado, en el cual la revolución tecnológica modifica los patrones culturales y de consumo.

Las instituciones educativas, antes espacios de socialización pero fundamentalmente de movilidad social ascendente, no logran frenar la deserción escolar en el nivel secundario. En parte por la necesidad familiar de mayores ingresos económicos, que lleva a los adolescentes a volcarse al mundo del trabajo sin contar con las herramientas educativas adecuadas y exponiéndose a condiciones de trabajo precarizado. Pero también porque, como hemos visto, los jóvenes no ven en la educación la posibilidad de conseguir un mejor empleo, y no ven en la educación una formación en competencias acorde a las demandas del mercado laboral actual.

De acuerdo a lo analizado en los datos estadísticos, pero fundamentalmente por las entrevistas realizadas a los beneficiarios del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo, el programa incrementa las capacidades de los jóvenes en términos educativos, ya que los impulsa y contribuye -por medio del apoyo monetario pero también por el apoyo de tutores y compañeros- a que culminen sus estudios. Aunque el monto

percibido por la participación en el programa es visto como insuficiente por parte de los entrevistados, suele ser complementado con la percepción de ingresos provenientes de otros programas o políticas sociales, o las prácticas laborales calificantes. Los jóvenes participantes priorizan la continuidad de sus estudios formales, para lo cual el monto percibido por el programa funciona como una especie de beca que los ayuda a poder solventar los gastos en los que deben incurrir.

En la variable laboral, el Programa les brinda herramientas para hacer más eficiente su búsqueda de trabajo, ya que aprenden a realizar correctamente su curriculum vitae, a elaborar una carta de presentación y a presentarse a las entrevistas personales con mayores recursos. El aumento de la autoestima es una de las variables fundamentales en este punto. Los jóvenes se sienten más preparados para enfrentarse a las entrevistas, a las inquietudes que puede presentar un posible empleador, y conocen sus derechos y obligaciones como trabajadores. Brindarles más herramientas no necesariamente implica una mayor inserción laboral, que depende también de las fluctuaciones de un mercado complejo, particularmente en el Partido de General Pueyrredon, y de las competencias que puedan adquirir en términos laborales y de formación profesional, pero sin dudas contribuye a que su búsqueda sea más eficiente y se presenten en mejores condiciones -objetivas y subjetivas- a las posibilidades de trabajo.

Las prácticas calificantes o pasantías que puedan desarrollar durante su estadía en el programa resultan una experiencia muy valiosa, que además de proveerles una contraprestación monetaria -menor que un salario pero mayor de la que perciben por el programa habitualmente- los inserta en el mundo laboral, les permite generar experiencia y socializar en espacios antes vedados para ellos.

Aunque en los datos correspondientes a la Encuesta Permanente de Hogares no se observa una modificación relevante en los porcentajes de inserción en trabajo decente, todos los beneficiarios coinciden en la importancia que para ellos tiene el programa respecto de su inserción laboral. Las capacidades respecto de la búsqueda, la capacitación formal -estudios primarios o secundarios- y la realización de cursos de formación profesional entienden les da mayores posibilidades, en un contexto laboral altamente desfavorable.

El aspecto de socialización no es menor cuando se analiza el desarrollo humano. Gran parte de los jóvenes que participan del programa se relacionaban hasta ingresar al mismo en un círculo reducido. Incrementar el número de relaciones, pero fundamentalmente el tipo que se establecen genera acumulación de capital social, en términos de Bourdieu, dinámica de compañerismo y la posibilidad de conocer nuevas oportunidades en lo que a sus proyectos refiere. Esto resulta particularmente visible en el caso de las madres jóvenes desocupadas, que dedicaban su tiempo al cuidado de los niños y las tareas domésticas. Su participación en los cursos y su inserción en el ámbito escolar las aleja del hogar, pero las incluye en nuevas redes de relaciones y abre el campo de oportunidades laborales.

Tal como manifiesta Aparicio (2005), garantizar el acceso universal a un capital social adecuado, que permita desplazamientos y facilite el desarrollo de las potencialidades intrapersonales debe considerarse, en términos de Bourdieu, una premisa estructural y estructurante para la integración social y el desarrollo íntegro de las personas. En términos de Amartya Sen, otorga mayor libertad a los individuos para elegir la vida que desean vivir.

La posibilidad de generar emprendimientos propios es uno de los rasgos distintivos del programa, que pese a no haber sido desarrollado ampliamente -por la cantidad de beneficiarios que acceden al mismo- brinda una oportunidad fantástica de generar un proyecto personal en consonancia con las necesidades laborales y los espacios que el mercado genera. La creciente autonomización del trabajo estudiada por Ulrich Beck se encuentra vigente en todas las regiones y todos los países del mundo. La autonomía para generar emprendimientos, para desempeñarse como trabajadores free-lance o autónomos resulta un valor agregado para poder sobrellevar los tiempos que corren, aun más en etapas de crisis económicas o de retraimiento del crecimiento. La independencia genera incertidumbres, inseguridades, pero brinda libertades que los jóvenes aprecian especialmente, ya que pueden disponer de sus tiempos personales, sus tiempos de ocio y familiares sin responder a autoridades o con una flexibilidad que no se encuentra en los trabajos en relación de dependencia.

Algunos de los entrevistados manifestaron haber asistido a encuentros con dirigentes políticos y miembros de movimientos sociales, pese a ello pocos han manifestado

participar en actividades comunitarias o políticas. La desafiliación institucional sufrida por los jóvenes que forman parte del programa hasta su ingreso al mismo podría ser uno de los motivos por los cuales descreen de las actividades comunitarias, aunque también manifiestan no realizarlo por falta de tiempo, debido a las obligaciones que deben cumplir con el programa, que se suman a sus deberes personales y familiares.

El hecho de no participar de actividades comunitarias y/o políticas no impide visualizar su participación activa y agencia a partir de las actividades que desarrollan dentro del programa, que busca facilitar la misma.

Respecto de las instancias de participación propuestas específicamente desde el programa, han sido diversas de acuerdo a la subsección en la cual realizan las actividades. Las subsecciones ubicadas en el Barrio Jorge Newbery y El Gaucho ofrecieron más instancias de participación y reflexión durante y posteriormente al desarrollo de las actividades del programa, especialmente el Curso de Introducción al Trabajo, e incentivaron en mayor medida la participación en actividades comunitarias.

Asimismo, es posible encontrar participación de los jóvenes, fundamentalmente, en tres aspectos:

- La identificación de situaciones que los afectan, inquietan y convocan y el hecho de que accedan a información relevante acerca de ellas en el Curso de Introducción al Trabajo, construyendo su proyecto formativo y ocupacional y conociendo sus derechos como trabajadores, entre otros puntos.
- La formulación de propuestas de autoempleo, como mencionamos anteriormente, que los emancipa como generadores de su futuro laboral y les brinda la capacidad de alguna forma de “huir” de la crisis global.
- El compromiso con la participación en el programa, finalizando sus estudios, realizando prácticas, cursos, pasantías, entre otros.

El Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo se concibe como una estrategia integral, que profundiza las relaciones entre los espacios sociales, comunitarios, institucionales, como parte del mismo proceso de fortalecimiento. Los jóvenes no son escindidos de sus entornos particulares. Son considerados sujetos, con capacidades y agencia para desarrollarse individualmente en la vida que quieran vivir.

Es posible considerar que este programa contribuye significativamente a incrementar el desarrollo humano, las capacidades y agencia de los jóvenes que forman parte de él. La descentralización territorial resulta fundamental para llegar a los grupos más vulnerables, en una ciudad en constante expansión. El fortalecimiento de los espacios comunitarios, y de la participación ciudadana de los jóvenes resultan los próximos desafíos que deben abordar los Ministerios a cargo de esta política.

Consideraciones finales

“Mientras las biografías de los jóvenes y las jóvenes se han diversificado, en las instituciones, escuelas, sistemas de formación, servicios de empleo, continúa vigente la “representación normal” de la transición añadiendo ahora la autoinculpación”

(Cortes: 2013).

Las políticas públicas orientadas a la juventud en América Latina han tomado en las últimas décadas un protagonismo necesario. La inserción laboral de los jóvenes en empleos decentes, en términos de la OIT, aporta al conjunto de la sociedad a partir de una mejora de la productividad, de los aportes que se realizan al Estado para el sostenimiento del sistema previsional, el incremento del desarrollo económico, pero fundamentalmente, tal como plantea el objetivo de este trabajo, aporta al desarrollo humano, de ellos, de sus grupos familiares y de la sociedad en su conjunto.

La crisis del empleo es global y responde a múltiples causas. En este contexto, los jóvenes se han visto perjudicados ya que son el grupo etario con más dificultades para insertarse laboralmente. El desempleo juvenil es un problema a nivel mundial, y particularmente en Latinoamérica, alcanzando proporciones ampliamente mayores que para el resto de la población, aún en contextos de crecimiento económico y desarrollo. Asimismo, los sistemas escolares no se han adaptado a las necesidades de los jóvenes ni a del mercado laboral, al punto que la asistencia a la educación obligatoria no es vista por muchos jóvenes como útil y la deserción, sobre todo en educación secundaria, ha crecido notablemente en las últimas décadas.

El Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo se ha insertado en la transición entre la educación y el empleo, buscando que los jóvenes menos favorecidos puedan culminar sus estudios y formarse para el mercado laboral en aquellas competencias que prefieran. De esta manera, se respeta a los jóvenes como sujetos de la política. Se les brinda herramientas para que puedan desarrollarse con libertad, eligiendo la vida que desean vivir. Tal como afirma Amartya Sen *“Al evaluar nuestras vidas, tenemos razón para estar interesados no sólo en la clase de vidas que conseguimos vivir, sino también en la libertad que realmente tenemos para escoger entre diferentes estilos y modos de vida. En efecto, la libertad para determinar la naturaleza de nuestras vidas es uno de los*

aspectos valiosos de la experiencia de vivir que tenemos razón para atesorar” (Sen: 2011, pp.257)

De acuerdo a lo visto a lo largo de la investigación, los jóvenes no sólo valoran los componentes instrumentales del programa -haber finalizado estudios, recibir capacitación laboral o la ayuda económica brindada- sino más bien la libertad con la que conciben sus proyectos de vida a partir de su participación. Oportunidades que anteriormente no les parecían posibles, ahora lo son. Proyectos laborales propios, continuar una carrera universitaria, incluso generar un grupo de amigos, son valorados por los beneficiarios mucho más que el ingreso a un empleo formal, aun con la importancia que este último reviste.

El relanzamiento 2016-2017 del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo, su compatibilidad con la Asignación Universal por Hijo y coexistencia con el Programa Progresar y otros anunciados recientemente, permiten proyectar una política de estado en la inclusión educativa y laboral de los jóvenes, que en el próximo año cumplirá diez años de ejecución. Aunque de resultados globales limitados, el impacto en cada uno de los jóvenes beneficiarios es alentador en términos de un nuevo paradigma, en términos de desarrollo humano.

Las capacidades de los jóvenes se ven notoriamente incrementadas. Mejoran su nivel educativo y su posibilidad de insertarse laboralmente. Crece su autoestima, fortalecen su identidad y eligen con mayor libertad sus proyectos vitales. Conforman una idea más elaborada de sí mismos insertos en un sistema social y político que modifica sus vidas, pero no las define.

El Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo sin dudas les brinda mejores herramientas para desenvolverse en dichos sistemas. Aun cuando el componente de agencia, y de participación ciudadana, resulta limitado. Este constituye uno de los principales desafíos en una política pública que muestra continuidad temporal y descentralización territorial.

Otro de los desafíos desde el punto de vista de la evaluación es la realización de un seguimiento, y la sistematización de datos de los jóvenes que forman parte de esta

política. Resulta muy complejo analizar los efectos en sus trayectorias de vida fuera del programa ya que no se cuenta con datos, y ello permitiría mejorar el diseño y aplicación del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo a través de las experiencias de los jóvenes –algunos ya adultos- en el mercado laboral.

El paradigma del desarrollo humano busca generar oportunidades: de vivir la vida que se desea, de elegir con libertad, de considerar el bienestar de la población, o de una sola persona, mucho más allá de los recursos económicos con los que cuenta. Porque nuestra vida no está determinada por lo que tenemos, por lo que podemos comprar, sino por quiénes podemos ser, por lo que podemos hacer.

El paradigma del crecimiento económico está vinculado a una sociedad de consumo, en la que el objetivo de nuestras vidas pareciera ser trabajar para consumir, convirtiéndonos antes en consumidores que en ciudadanos, antes en consumidores que en personas libres. En este marco, quienes quedan fuera del consumo, quedan fuera del sistema y Zigmunt Bauman habló hace años de ellos como “*«Daños colaterales» es un término que pudo haberse inventado específicamente para referirse a los residuos humanos característicos de las nuevas condiciones planetarias...*” (Bauman: 2005, pp. 121).

Las políticas públicas de inclusión social, fueron concebidas históricamente con el objetivo de incluir a quienes estaban fuera del sistema en el consumo. El objetivo, desde el paradigma del desarrollo humano, es claramente distinto. Las políticas buscan que los sujetos incrementen sus capacidades, que sean libres, que elijan la vida que quieren vivir y que tengan capacidad de agencia.

No crear consumidores, sino sujetos libres.

Bibliografía

Álvarez, Sonia (comp.) (2005) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires, CLACSO

Aparicio, Pablo Christian (2005) “Los jóvenes, educación y política de juventud en Argentina. Restricciones y desafíos de la integración social en el contexto de la globalización” en *Revista Educere*, N° 9, pp.287-296, Venezuela, Universidad de los Andes.

Atucha, Ana Julia; Errazti, Elizabeth; Lacaze, María Victoria; Labrunée, María Eugenia; López, María Teresa y Volpato, Guillermo (2012) “La estructura productiva del Partido de General Pueyrredon” En *Revista FACES*, N°18, pp. 57-81, Mar del Plata, Universidad Nacional de Mar del Plata.

Barón, Viviana (2006) “Desarrollo Humano, políticas de juventud y proyectos vitales” en Burkún, M. y Krmpotic, C (comp.) *El conflicto social y político. Grados de libertad y sumisión en el escenario local y global*, Buenos Aires, Prometeo.

Bertranou, Fabio y Casanova, Luis (2015) *Trayectoria hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina. Contribuciones de las políticas públicas de educación, formación para el trabajo y protección social*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

Bauman, Zigmunt (2003) *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Bauman, Zigmunt (2005) *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Barcelona, Editorial Paidós.

Beck, Ulrich (2000) *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Barcelona, Paidós.

Bourdieu, Pierre (1998) *Capital cultural, escuela y espacio social*, México, Siglo XXI Editores.

Cacace, A. y Albornoz, P. (2012) *Fiscalización de los Planes Sociales en Argentina*. Buenos Aires, Auditoría General de la Nación.

Calderón, Fernando (comp.) (2007) *Ciudadanía y Desarrollo Humano. Cuaderno de Gobernabilidad Democrática I*, Buenos Aires, PNUD/Editorial Siglo XXI.

Capello, Marcelo y García Oro, Gerardo (2013) “El problema de inserción laboral de los jóvenes a nivel regional en Argentina y en perspectiva internacional”, N° 2, pp. 1-30, Buenos Aires, Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana.

Cappelletti, Beatriz y Byk, Edith (2008) “Juventud y trabajo en la Argentina: diagnóstico y visión de los actores” en *Revista de Trabajo*, Buenos Aires, N° 6, pp.173-184, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Cardozo, Daiana (2011) “El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo desde la perspectiva de los capacitadores” en VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Castel, Robert (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial.

Castells, Manuel (2005) *La era de la información. Vol. I: La sociedad red*, Buenos Aires, Alianza Editorial.

Cecchini,S.; Filgueira, F.; Martínez, R. y Rossel Cecilia (2015) *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile, CEPAL.

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía y Organización Iberoamericana de Juventud (2000) *Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo del nuevo siglo*, Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, CEPAL.

Cortes, Fernanda (2013) “Jóvenes entre itinerarios propuestos y trayectorias posibles. Una mirada sobre participantes del Programa “Jóvenes Más y Mejor Trabajo””, en X Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, 1 al 6 de julio.

Drèze, Jean y Sen, Amartya (2002) “Democratic practice and social inequality in India” en *Journal of Asian and African Studies*, N° 37, pp.6-37.

Dussel, Enrique (2001) “Principios éticos y economía (en torno a la posición de Amartya Sen)” en *Revista Signos Filosóficos*, N°6, julio- diciembre, pp. 133-152, México.

Espejo, Andrés y Espíndola, Ernesto (2015) “La llave maestra de la inclusión social juvenil: educación y empleo” en Trucco, Daniela y Ullman, Heidi (Edit.) *Juventud, realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Santiago de Chile, CEPAL.

FLACSO (2013) Apuntes de cátedra Desarrollo Humano I, FLACSO, Buenos Aires.

Forteza, Paula (2012) *La implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en ámbitos subnacionales*, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

García Canclini, Néstor (2008) “Los jóvenes no se ven como el futuro: ¿serán el presente?” en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, N° 3, pp. 3-16, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Fundación Carolina.

Grupo de Trabajo Ad hoc para la juventud y los ODMs (2005) *La juventud y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos y oportunidades para su implementación*. Disponible en [http://www.unicef.org/lac/Youth_and_the_MDG-FinalReport-Spanish-10oct\(1\).pdf](http://www.unicef.org/lac/Youth_and_the_MDG-FinalReport-Spanish-10oct(1).pdf)

Hopenhayn, Martín (2008) “Inclusión y exclusión social en la juventud latinoamericana” en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, N° 3, pp. 49-71,

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Fundación Carolina.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2014) *Encuesta Nacional de Jóvenes 2014*. Buenos Aires, INDEC.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. *Encuesta Permanente de Hogares*. Disponible en www.indec.gov.ar

Jacinto, Claudia (2000) “Jóvenes vulnerables y políticas públicas de formación de empleo”, en *Revista de Estudios de Juventud Mayo*, Buenos Aires, N° 1 (noviembre), pp 103- 121, Dirección Nacional de Juventud.

Longo, María Eugenia (2003) *Lo que queda a los jóvenes. Capital social, trabajo y juventud en varones pobres del Gran Buenos Aires, Argentina*. Buenos Aires, Material del Área ONGs y Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador.

Marin, Hans y Schuman, Harald (1999) *La trampa de la globalización*. Madrid, Taurus.

Mazorra, Ximena, Schachtel, Lila y Soto, Clarisa (2014) “Jóvenes: estudio sobre los participantes del programa jóvenes por más y mejor trabajo” en IX Jornadas de Estudios Sociales de la Economía, Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (2014) *Curso de Introducción al Trabajo. Material para participantes*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires (2010) *Evaluación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. La mirada de los participantes*, La Plata, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Madoery, Oscar (2011) *Más y mejor trabajo para todos. Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes. Políticas activas de empleo. Argentina 2003-2010*.

Sistematización y análisis integrado. Buenos Aires, Oficina de País de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la Argentina.

Nussbaum, Martha (2003) “Capabilities as Fundamental Entitlements” en *Feminist Economics*, N° 9, pp. 33-59.

Oficina Internacional del Trabajo (2007) *Trabajo decente y juventud*, Lima, Oficina Internacional del Trabajo.

Oficina Internacional del Trabajo (2013) *Trabajo decente y juventud en América Latina. Políticas para la Acción*, Lima, Oficina Internacional del Trabajo.

Oficina Internacional del Trabajo para Argentina (2011) “Trabajo decente para los jóvenes: el desafío de las políticas de mercado de trabajo en Argentina” en *Notas OIT*, Buenos Aires, OIT.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004) *Informe sobre Desarrollo Humano*, Nueva York, PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009), *Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano. Informe sobre desarrollo humano para Mercosur*. Buenos Aires. Libros del Zorzal.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010) *Informe sobre Desarrollo Humano*, Nueva York, PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012) *Objetivos de Desarrollo del Milenio- Informe País Argentina*. Buenos Aires, PNUD.

Rodríguez, Ernesto (2002) “Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos al desarrollo de una perspectiva generacional” en Primer Congreso Nacional de Políticas Públicas de Juventud, México DF.

Rodríguez, Ernesto (2011) “Empleo y juventud: muchas iniciativas, pocos avances. Una mirada sobre América Latina” en *Revista Nueva Sociedad*, N° 232 (marzo-abril), pp.

119-136, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.

Salvia, Agustín (2008) *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina*. Buenos Aires, Miño y Dávila.

Sen, Amartya (2000) *Desarrollo y Libertad*. Barcelona, Planeta

Sen, Amartya (2010) *La idea de la justicia*. Buenos Aires, Taurus

Tuñón, Ianina (2008) “Jóvenes en contexto de pobreza. El tránsito por la escuela y su efecto en la capacidad de pensar proyectos personales” en *En Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina*, Buenos Aires. Editorial Miño y Dávila.

Valverde, Karla (2002) “América Latina y los problemas del desarrollo: Reflexiones en torno a las propuestas de Amartya Sen” en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, N° 1, enero-junio, pp.11-37, Caracas, Venezuela

Anexo I

Cuestionario guiado para jóvenes beneficiarios del programa

Investigación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Maestría en Desarrollo Humano

Lic. Melisa Centurión

Nombre:

Edad:

Sexo:

Estado civil:

¿Tenés hijos? SI NO ¿Cuántos?.....

¿Con quién convivís?

¿Cómo te enteraste del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo?

¿Cuál fue el motivo por el cual te inscribiste en el programa? ¿Cuáles eran tus expectativas al comenzar?

¿Cuáles de estas actividades te encontrás realizando actualmente o realizaste ya como parte del Programa?:

Actividad	Ya la realicé	No la realicé aún	La estoy realizando
POI: Orientación al Mundo del Trabajo			
Formación para la certificación de estudios primarios y/o secundarios			
Cursos de formación profesional			
Certificación de competencias laborales			
Generación de emprendimientos independientes			
Prácticas calificantes en ambientes de trabajo			

Apoyo a la búsqueda de empleo			
Intermediación laboral			
Apoyo a la inserción laboral			

Máximo nivel educativo alcanzado

- a) Primario incompleto
- b) Primario completo
- c) Secundario incompleto
- d) Secundario completo

¿Abandonaste alguna vez los estudios? SI NO

En caso afirmativo, ¿Qué edad tenías y cuál fue el motivo?

¿Considerás que el programa ha sido importante para continuar sus estudios? ¿Por qué?

¿Has tenido experiencias laborales antes o durante el programa? SI NO

En caso afirmativo, ¿Qué sensaciones tuviste durante esas experiencias?

¿Considerás que el taller de orientación al trabajo te ha brindado herramientas que le permiten buscar trabajo de una forma más eficiente?

¿Considerás que el programa aumentó tu capacidad de obtener un empleo formal?
SI NO

¿Evaluaste la posibilidad de tener un empleo independiente o emprendimiento a partir de tu participación en el programa? SI NO

En caso afirmativo, ¿De qué clase?

¿En qué aspectos considerarás que influyó el rol de los tutores en el programa? ¿Te sentiste contenido por ellos?

¿Considerarás que el programa tuvo impacto sobre tu vida social y familiar? ¿En qué sentido?

¿Participarás en actividades comunitarias o políticas en tu barrio? SI NO

¿Por qué motivo?

¿Considerarás que el programa te invita a participar en actividades comunitarias o te capacita para hacerlo? SI NO

¿Qué te parece lo más positivo del programa?

¿Qué le cambiarías al programa si pudieras?