

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROVINCIA DE RÍO NEGRO

PROYECTO

EMPLEO JOVEN EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO

Informe Final

Buenos Aires

Mayo de 2012

Índice

1. Presentación del estudio.....	6
2. El debate acerca del problema del empleo: ciudadanía, inclusión/exclusión, riesgo y empleabilidad	8
2.1. Los ejes del debate	8
2.1.1. El problema de la inserción social.....	9
2.1.1.1. El debate europeo.....	9
2.1.1.2. El debate regional	15
2.1.2. Ciudadanía y exclusión	26
2.1.3. La cuestión de la “empleabilidad”	29
2.1.4. Consideraciones finales	30
3. Las representaciones sobre la juventud y su incidencia en el diseño de planes de empleo.....	33
4. La Provincia de Río Negro: una caracterización de la situación de su población	44
4.1. La población rionegrina en el último relevamiento censal.....	44
4.2. Evolución de las principales tasas del mercado de trabajo en la década 2000-2010.....	47
4.3. Inserción de los jóvenes rionegrinos en el mercado de trabajo.....	49
4.4. Resumen.....	60
5. Las políticas públicas de promoción del empleo juvenil en la Provincia de Río Negro	62
5.1. Mapa de Programas de Empleo Juvenil	62
5.2. Los programas nacionales de empleo juvenil implementados en la Provincia de Río Negro.....	66
5.2.1. Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” (PJMMT) – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.....	67

5.2.1.1. Implementación a nivel provincial: masividad y paradojas en la relación con “lo local”	76
5.2.1.2. Implementación a nivel local: el desafío de las diferencias territoriales ...	82
5.2.1.2.1. El PJMMT en San Carlos de Bariloche: masividad y mecanismos de contención donde el problema es el empleo.	82
5.2.1.2.2. PJMMT en General Roca: capitalización de experiencias y estandarización de procesos, ¿continuidades o innovación en materia de programas de empleo joven?.....	89
5.2.1.2.3. PJMMT en Cipolletti: reiniciando o cuando las disputas políticas tensionan los focos de trabajo.	95
5.2.2. PJMMT: Conclusiones críticas	100
5.2.3. “Formación para el Trabajo” - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.....	101
5.2.4. Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA): El desafío de un programa nacional anclado en la acción territorial bajo el principio del respeto por la diversidad	108
5.2.4.1. La experiencia de la Unidad Territorial del Alto Valle con sede en General Roca	111
5.2.4.2. PRODERPA: La experiencia de la Mesa Territorial del Alto Valle Oeste, con sede en Cipolletti.....	114
5.2.5. Los Programas nacionales de Empleo Juvenil vigentes no implementados en la Provincia de Río Negro.	119
5.2.5.1. Proyecto Jóvenes Emprendedores Rurales (PJER) - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	120
5.2.5.2. Jóvenes de la Agricultura Familiar – Secretaría de Agricultura Familiar – Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	125
5.2.5.3. “Programa de Inclusión Social con Trabajo (Argentina Trabaja)- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.	126
5.3. El marco normativo legal, tributario y fiscal de la Provincia de Río Negro en cuestiones de empleabilidad juvenil	128
5.3.1. Normativa a nivel provincial	128

5.3.2. Normativa a nivel municipal	134
5.3.2.1. Viedma.....	134
5.3.2.2. General Roca.....	135
5.3.2.3. San Carlos de Bariloche	136
5.3.3. Consideraciones finales	140
5.4. Los programas provinciales desarrollados desde la Dirección de Juventud ...	141
5.4.1. El Programa “Participar”.....	141
5.4.2. “Fondo de Desarrollo Juvenil”	145
5.4.3. Programa de Capacitación Laboral “Emprender”	145
5.5. Los programas municipales de empleo juvenil	150
5.5.1. Viedma	150
5.5.1.1. El Programa de Inclusión y Educación para Jóvenes (PIE): sobre la discrecionalidad institucionalizada	152
5.5.1.2. El Programa para Jóvenes en Conflicto con la Ley y en Riesgo Social: intervenciones parciales para situaciones “riesgosas”	156
5.5.2. Luis Beltrán.....	160
5.5.2.1. Programa de Inclusión Laboral a Jóvenes	160
6. Experiencias internacionales de programas de Empleo Juvenil: cambios, continuidades y representaciones sobre los beneficiarios.....	166
6.1. Presentación	166
6.2. Experiencias en países vecinos: Chile, Uruguay y Brasil.....	168
6.2.1. El Plan Joven en Chile	168
6.2.2. El caso uruguayo: el Plan Joven como política pública de juventud con altos grados de institucionalización	171
6.2.3. ProJovem: la heterogeneidad de componentes para el desarrollo de una política pública integral	174
7. Recomendaciones finales	177
8. Anexos.....	186
8.1. ANEXO. Consideraciones sobre las fuentes de información	186

8.1.1 Sobre las variables analizadas.....	193
8.1.2. Aspectos generales del relevamiento de campo	195
8.1.3. Técnica, instrumento de recolección de datos y tipo de muestra	196
8.1.4. Estrategia de análisis	199
8.1.5. Muestra definitiva y contactos efectivos	200
8.1.6. Guía de entrevistas	201
8.2. ANEXO LEY D 4.352 – creación del Fondo de Desarrollo Juvenil - abroga ley 3968	203
8.3. ANEXO PROGRAMA FORMACION PARA EL TRABAJO- M.T.E. Y S.S. PROTOCOLO N° 4 DE FORMACIÓN PROFESIONAL - PROVINCIA DE RÍO NEGRO	205
9. Bibliografía.....	209

1. Presentación del estudio

El Estudio Empleo Joven en la Provincia de Río Negro se orientó hacia los siguientes objetivos:

- Elaborar un “estado del arte” del debate sobre la cuestión del primer empleo y del empleo joven.
- Realizar un análisis comparativo de las fortalezas y debilidades de diferentes iniciativas nacionales e internacionales asociadas a la promoción del empleo joven y del primer empleo.
- Analizar el marco normativo legal y tributario de la Provincia de Río Negro orientado al fomento del empleo joven.
- Estimar la evolución de la situación laboral de los jóvenes de la Provincia de Río Negro en la última década.
- Evaluar en terreno distintas iniciativas de promoción del empleo joven desarrolladas en la Provincia de Río Negro.
- Elaborar propuestas de política pública provincial de fomento al empleo joven y primer empleo.

El proyecto se inscribe en una línea de continuidad con dos estudios previos (CEPP/CFI, 2009, *Estudio cuali cuantitativo sobre perspectivas de los jóvenes estudiantes en Río Negro respecto del futuro de la provincia, - RN 2015 - ¿Cómo ven los estudiantes de Río Negro a la provincia en los próximos años? Informe final*, Buenos Aires, mimeo; y CEPP/CFI, 2010, *Seguimiento de estudiantes universitarios que estudian fuera de la provincia. Informe Final*, Buenos Aires, mimeo). En conjunto, deben entenderse como una copiosa compilación sobre la situación de los jóvenes de la Provincia de Río Negro.

El estudio se inició el 1 de agosto de 2011 y el presente informe refleja el cumplimiento del conjunto de tareas comprometidas en el plan de trabajos dentro del plazo oportunamente estipulado.

Los resultados de la investigación se presentan en siete secciones. Luego de la presentación, en la segunda sección se reflexiona sobre los ejes conceptuales que articularon el debate sobre el empleo en los últimos tiempos. La tercera sección analiza las representaciones sobre el concepto de “juventud” y su incidencia en la

formulación de los programas de empleo para esa población. La sección siguiente ofrece, en base a fuentes censales y encuestas de hogares, las principales características sociodemográficas y socio laborales de los jóvenes de Río Negro. La quinta sección, la más extensa del estudio, ofrece un exhaustivo panorama de los programas de promoción del empleo joven del orden nacional, provincial y alguno municipal, incluyendo el marco normativo y fiscal orientado hacia esos fines. La sexta sección presenta referencias de programas de promoción del empleo joven desarrollados en Brasil, Chile y Uruguay. Por último, se desarrolla una serie de recomendaciones y sugerencias para la promoción del empleo joven, en base a la evidencia recolectada a lo largo del estudio.

Como cierre, los responsables del informe expresan su agradecimiento a todas las personas entrevistadas, sin cuya colaboración no hubiese sido posible su elaboración.

2. El debate acerca del problema del empleo: ciudadanía, inclusión/exclusión, riesgo y empleabilidad

2.1. Los ejes del debate

Hacia fines del siglo veinte las transformaciones sociales, la crisis del Estado de Bienestar, los cambios en el mundo del trabajo, las innovaciones tecnológicas, la metamorfosis de la figura del asalariado formal y la aparición de nuevas formas precarizadas de empleo, la globalización de los mercados, el apogeo de las ideas neoliberales con la ola de reformas orientadas a reforzar el papel de los mercados, y la persistencia de las inequidades sociales como características inherentes a las sociedades contemporáneas abrieron el camino para el análisis sobre lo que se llamó “la nueva cuestión social”. Esta problematización puede analizarse desde distintas aristas; en este recorrido se tomarán tres ejes, en el que cada uno prioriza un conjunto de enfoques y autores. A partir de estas distintas aproximaciones a la denominada “cuestión social” se busca, en un segundo momento, comprender las distintas iniciativas de empleo joven que este estudio analiza.

Un primer análisis se vincula a la problemática estructurada sobre el eje “exclusión/inclusión”. Se puede tomar como punto de partida a los pensadores franceses Robert Castel (1997), Pierre Rosanvallon y Jean Paul Fitoussi (1997), quienes a mediados de los años noventa reinstalaron el debate de la llamada “nueva cuestión social” o “metamorfosis de la cuestión social” a partir de la consideración de que la pérdida de centralidad de la contradicción tradicional entre capital y trabajo. Desde esta perspectiva, la nueva cuestión social estaría vinculada también con contradicciones globales características de las sociedades contemporáneas, y signada por los cambios en el mundo laboral, la precarización del empleo, el surgimiento de los “inútiles” para el sistema productivo o los desafiados de la sociedad, como se desarrollará más adelante. Estos autores trabajan sobre la relación entre inserción y desafiliación en una sociedad signada por la crisis del Estado de Bienestar, o Estado de Providencia, como lo llama Rosanvallon. Desde una perspectiva británica se encuentra la recopilación hecha por Peter Askonas y Angus Stewart (2000) quienes problematizan la inclusión social en el marco de la globalización, los cambios en el mundo del empleo, la igualdad versus la inclusión y la pluralidad étnica, entre otras cuestiones. Desde una perspectiva latinoamericana, se pueden incluir a los autores argentinos que ponen como eje la integración social, eje que está en la base de los trabajos de Rubén Lo Vuolo y Alberto Barbeito (1994), Estela Grassi (2001) y Aldo

Isuani (2002). Dentro de este eje, Agustín Salvia (2003) desarrolla su análisis en torno al concepto de las marginaciones sociales. Buscando un concepto más abarcativo que dé cuenta de los diferentes matices se ubican los análisis realizados recientemente por la CEPAL (2007) sobre cohesión social. El estudio del impacto que han tenido las transformaciones sociales trabajadas por el conjunto de autores mencionados, se encuentra el enfoque de “segmentación espacial” desarrollado por Rubén Katzman (2001), que da cuenta de las consecuencias del aislamiento social y espacial de los pobres urbanos.

Un segundo nucleamiento aborda la nueva cuestión social en torno a la noción de ciudadanía, focalizando en la falta de inclusión como déficit de ciudadanía. Entre los autores que desarrollan esta perspectiva están Guillermo O’Donnell (1993), Jaime Marques Pereyra (1996) y Sonia Fleury (1998 y 1997).

El recorrido nos lleva al tercer problema: la “empleabilidad”, concepto mediante el cual se ha intentado poner bajo la órbita de la responsabilidad del individuo la imposibilidad de conseguir, retener y cambiar de empleo y que ha orientado buena parte de las estrategias estatales de promoción del empleo durante la década de los años noventa (Guelman y Levy, 2005) y que continúa influyendo la concepción de los programas de empleo en el presente.

2.1.1. El problema de la inserción social

2.1.1.1. El debate europeo

Retomando el esquema de análisis planteado es preciso comenzar este desarrollo teórico con los autores franceses. En 1995 se publican en Francia dos obras que abren el debate sobre la nueva cuestión social, con los textos de Castel y Rosanvallon referidos. Esos autores junto a Fitoussi y Gorz componen el arco principal de pensamiento francés que predicen sobre las múltiples crisis: del Estado de Bienestar, de la sociedad salarial y de la figura del asalariado, y de la forma y contenido del principio de la solidaridad. Esos pensadores buscan caracterizar las profundas transformaciones sociales y económicas que le dieron origen y cuáles pueden ser las vías de salida del destino de la exclusión social.

La principal dimensión que encarna esta nueva cuestión social es la transformación en el mundo del trabajo, específicamente del trabajo asalariado, y su impacto en todas las esferas de la sociedad:

La situación actual está marcada por una conmoción que recientemente ha afectado a la condición salarial: el desempleo masivo y la precarización de las situaciones de trabajo, la inadecuación de los sistemas clásicos de protección para cubrir estos estados, la multiplicación de los individuos que ocupan en la sociedad una posición de supernumerarios, “inempleables”, desempleados o empleados de manera precaria, intermitente (Castel, 2004: 13).

Entre los rasgos principales encuentran los cambios en el mundo del trabajo, la precarización del empleo, el aumento del desempleo, el surgimiento de figuras nuevas, grises, flexibilizadas (como la de los “trabajadores sin trabajo”¹ o los supernumerarios “inútiles para el mundo. Ellos flotan en una especie de tierra de nadie social, no integrados y sin dudas inintegrables, por lo menos en el sentido en que Durkheim habla de la integración como pertenencia a una sociedad formada por un ‘todo de elementos interdependientes”’ (Castel, 1997: PAG). Se puede entonces pensar en una “desafiliación social”, y aquí es importante remarcar cuál es la diferencia entre dos términos que *a priori* podrían confundirse. Castel utiliza la noción de “desafiliación” en reemplazo de la de “exclusión”, ya que este autor concibe al trabajo como lazo de los individuos en la sociedad, y de este modo pone en relación el lugar que una persona ocupaba en la división del trabajo con su participación en las “redes de sociabilidad” (como lo son las relaciones familiares, las relaciones de vecindad, la participación en grupos, asociaciones, partidos, sindicatos) y los sistemas de protección social. Siguiendo esa línea de pensamiento, Castel identifica distintas zonas de cohesión social. La primera es la zona de integración, con un trabajo estable y una inserción relacional sólida. La segunda está compuesta por un trabajo precario y una inserción social frágil. En último término, la desafiliación da cuenta de la ausencia de participación en actividades productivas y un aislamiento relacional.

Estas tres zonas constituyen se relacionen dinámicamente (se puede trazar una continuidad entre estas) y es por ello que Castel no utiliza la idea de exclusión, ya que esta da cuenta de un estado inmóvil, de privaciones y de elementos no presentes, pero no consigue mostrar cómo fue el proceso que culminó en ese punto. Para Rosanvallon también puede ponerse el eje en la crisis de orden filosófico que está sufriendo el Estado providencia, manifestada en dos problemas mayores:

¹ Estos “trabajadores sin trabajo” posteriormente en Argentina se convirtieron en actores principales a partir de los movimiento de protesta social.

la desintegración de los principios organizadores de la solidaridad y el fracaso de la concepción tradicional de los derechos sociales para ofrecer un marco satisfactorio en el cual pensar la situación de los excluidos (Rosanvallon, 1995: 10).

Es por eso que para tratar el problema de la exclusión no alcanza con la concepción tradicional de los derechos sociales, que entiende el funcionamiento del Estado providencia tradicional como una máquina de indemnizar:

En un contexto de desocupación masiva y crecimiento de la exclusión, esta visión de los derechos como compensador de un disfuncionamiento pasajero (enfermedad, desempleo de corta duración, etc.) deviene inadaptada. Concebida para tratar situaciones aprehendidas como riesgos coyunturales, ya no conviene para manejar estados desgraciadamente más estables (Rosanvallon, 1995: 11).

Entonces la crisis que se atraviesa es económica, a la vez que crisis de civilización y crisis del individuo, recorriendo el camino desde lo social hacia lo individual. Para Fitoussi y Rosanvallon:

muestran simultáneamente sus fallas las instituciones que hacen funcionar el vínculo social y la solidaridad (la crisis del Estado providencia), las formas de relación entre la economía y la sociedad (la crisis del trabajo) y los modos de constitución de las identidades individuales y colectivas (la crisis del sujeto) (Fitoussi y Rosanvallon, 1997: 35).

Otra dimensión de esta crisis es la antropológica, que lleva a los “efectos destructores del individualismo moderno” que es “a la vez un vector de emancipación de los individuos, que incrementa su autonomía y hace de ellos sujetos portadores de derechos, y un factor de inseguridad, que hace a cada uno más responsable de su porvenir y lo obliga a dar su vida un sentido que ya no organiza nada exterior a sí mismo”. En una perspectiva histórica, la individualización ha sido la historia de la emancipación (como la liberación de la mujer del círculo familiar o la de los jóvenes), pero esta fase “globalmente positiva” del individualismo moderno se está acabando y es acompañada en el presente con un mecanismo de desconexión, de “desafiliación”, en el sentido que lo interpreta Castel, en el que el desafiliado es aquel que pierde todo contacto con los elementos que constituyen su entramado social. La independencia se convierte en vulnerabilidad, la relación igualitaria con el otro se invierte transformándose en temor hacia el futuro incierto (Fitoussi y Rosanvallon, 1997).

Al mismo tiempo la individualización-emancipación se acompaña con una individualización-fragilización, por el temor por un mañana incierto. Por otro lado, la precarización hace que la solidaridad y los acuerdos intergrupos sean más difíciles por la heterogeneidad de estos, lo que implica un individualismo negativo (Castel; 2004).

Para estos autores pensar alternativas a esta profunda crisis implicaría el paso de un Estado providencia pasivo-indemnizador a uno activo-solidarista. Desde una cuestión de fondo la pregunta es ¿cómo rehacer la nación? Según Rosanvallon,

no podrá haber Estado providencia solidarista sin reconstrucción del sentido cívico, entendido como la pertenencia a un mundo común. Lo que falta no es solo la movilización, es también el sustrato de ésta, es decir la nación. Será imposible recrear la solidaridad sin encontrar un nuevo cemento colectivo (1995: 73)

Cabe recordar que en la sociedad francesa de la década de los noventa se abrió la polémica sobre el ingreso ciudadano, que tuvo como protagonistas teóricos como Gorz a favor y a Rosanvallon en contra, pero que es en definitiva un debate en torno a la inclusión, la crisis de la sociedad salarial y a la figura del trabajo. Es interesante observar como este debate se reactualiza años después y adquiere vigencia para pensar también las realidades latinoamericanas.

Rosanvallon cuestiona una asignación universal como "la tentación de asalariar la exclusión" (1995: 116), en la que el eje de la sociedad sería la indemnización, y una vez asegurado el mínimo de subsistencia la cuestión del empleo pasaría a un plano secundario. Su tesis central es, entonces, que se debe repensar el lazo social que genera el trabajo más que la idea de un derecho al ingreso. De ese modo, el planteo se centra en pasar de una sociedad de indemnización a una sociedad de inserción: el problema no es el derecho al ingreso sino el derecho a la utilidad social. El autor plantea un derecho a la inserción², en el que el trabajo es central, ya que de otra forma se cae en la figura de la víctima:

² La exploración de las formas que podría asumir un "Estado providencia activo" al contrario, va a la par con la búsqueda de un enriquecimiento de la noción de derecho social, para encontrar el camino de lo que podría ser un nuevo derecho a la inserción (Rosanvallon, 1995: 11). En esta sociedad de la inserción Rosanvallon apunta a la creación de un espacio económico intermedio, con políticas públicas que en Francia van desde los procesos que facilitan el ingreso de los jóvenes al mercado laboral, las técnicas de recalificación social y readaptación profesional de los excluidos, los dispositivos que permiten el empleo de personas poco calificadas o las medidas que favorecen el empleo de personas desocupadas de larga data. (Rosanvallon, 1995: 182)

se busca producir efectos de redistribución sobre la base de una filosofía de la indemnización. [...] En tanto es reconocido como víctima, un individuo puede pretender una compensación. [...] Como no puede esperarse gran cosa en cuanto pobre o desfavorecido, es preciso erigirse en víctima para obtener una mejora de la situación (Rosanvallon, 1995: 64).

Así, la categoría de la discapacidad se desplazó progresivamente del campo médico al campo social, englobando las diversas formas de marginalidad y llegando incluso a designar a los trabajadores que no se adaptan a las mutaciones tecnológicas, se habla de "discapacitología" o de "handicapología" (Rosanvallon, 1995; Castel, 2004). Es por eso que

el contrato social general, por lo tanto, no puede dissociarse completamente de los contratos particulares de trabajo. Por esta razón, hoy en día, para avanzar, es preciso comprometerse mucho más en el sentido de una reinención de la idea de derecho al trabajo que en el de la formación de un derecho al ingreso (Rosanvallon, 1995: 121).

En esa línea de reflexión se inscribieron las propuestas del llamado *work fare*, es decir, aquellas que inauguraron en esta nueva etapa la idea de las "contraprestaciones" laborales a cambio de puestos de trabajo de (supuesta) utilidad social. Esas propuestas recorrieron tanto la experiencia europea y latinoamericana de los programas de transferencia condicionada de ingresos.

Para Castel (1997) lo necesario es retomar la unión "trabajo-protección social" y repensar las leyes del mercado laboral y las propuestas de la distribución del empleo como la vía para la integración social.

Gorz (1998), por su lado, rechaza la noción de crisis, en el sentido de estar pasando por una situación transitoria: el trabajo siempre fue alineación, explotación, enajenación social. Mientras el capitalismo reclama que las personas trabajen para poder vivir, vendiendo su fuerza de trabajo, el sistema productivo funciona cada vez con menos necesidad de trabajadores. Señala, entonces, una situación que califica como esquizofrénica. Por lo tanto, su propuesta es un ingreso incondicional, universal y suficiente, independiente del rol que se ocupe en el mercado de trabajo. Ese ingreso no va en contraposición al trabajo, pues distingue entre la forma-empleo (tradicional del asalariado del capitalismo) del trabajo como dimensión creativa y transformadora del ser humano, de tal modo que abre la puerta para pensar otras formas de trabajo. El ingreso ciudadano no es para Gorz ni asistencia ni protección social.

En conclusión lo que ocurre es la entrada en una nueva era de lo social y de lo político y para esto es necesaria la refundación de la solidaridad y la redefinición de los derechos, que implique

una mejor articulación entre la práctica de la democracia, es decir la invención de las reglas del vivir juntos y la deliberación sobre la justicia, y la gestión de lo social; invitan también a pensar de otra manera la idea misma de reforma. En lo sucesivo, profundización de la democracia y progreso social deberán ir necesariamente a la par” (Rosanvallon, 1995:12).

Si bien es en Francia donde se originan los primeros debates en torno a la cuestión social, también se instala en la política social británica la cual es recopilada por Askonas y Stewart (2000). En Inglaterra la discusión gira en torno a cómo generar cohesión y justicia social, y es en este marco que la inclusión social se analiza en relación a la globalización, el igualitarismo, los cambios en el mundo del trabajo, la pluralidad cultural, entre otros aspectos.

John Gray (2000) problematiza la relación entre igualdad e inclusión como dos valores distintos, y al mismo tiempo como la búsqueda de esos principios en el marco de la globalización se vislumbra como contradictoria. Para Gray “la globalización de los mercados radicaliza la vida política, y no necesariamente de la mejor manera posible” (2000: 22). El ideal social de la inclusión es que en una sociedad no se le niegue a nadie el acceso a actividades y prácticas esenciales para la vida en sociedad; en ese sentido, una sociedad inclusiva es al mismo tiempo una sociedad cohesionada, que ha llegado a un consenso general sobre los valores básicos. La cuestión de fondo para Gray es que “la inclusión social y la globalización de los mercados son ideas políticas opuestas” (2000: 35), y la pregunta es sobre la viabilidad de una sociedad inclusiva en las actuales circunstancias, donde las posibilidades de una sociedad cohesionada se ven amenazadas frente al avance de la globalización.

Peter Robinson (2000) analiza la relación entre el desempleo, inclusión social y globalización, con una visión distinta que la planteada por Gray:

Los niveles altos de desempleo no son el resultado de cambios tecnológicos ni consecuencia de la globalización. No son tampoco una consecuencia de la ‘impleabilidad’ de aquellos sin trabajo. Es el resultado de problemas estructurales hacia el interior del mercado de trabajo y de la mala administración de muchos países. [el desempleo] puede ser resuelto por gobiernos que implementen políticas económicas y sociales correctas (2000: 153).

En ese sentido, revaloriza el lugar que tiene la política y le otorga un rol activo frente a la búsqueda de una sociedad más inclusiva, mientras que Gray plantea un escenario inexorable de mayor exclusión frente al avance de la globalización. La inclusión social para Robinson es la situación en la que todos pueden participar en la sociedad y donde no están restringidos ni por falta de derechos políticos o civiles, ni por falta de desempleo o de ingresos, por enfermedad o falta de educación. En términos mensurables, para Robinson,

una sociedad inclusiva parecería incompatible con altos niveles de pobreza e inequidad, y con altos niveles de desempleo”. En esa línea, el desafío actual para las economías industrializadas es “combinar una economía eficiente y un mercado de empleo que genere trabajos, con una sociedad inclusiva que prevenga la pobreza y que limite la inequidad (2000: 166).

Otro de los aspectos del debate gira en torno a la pluralidad cultural, y cómo generar inclusión en sociedades diversas donde la exclusión además de pasar por el acceso a un trabajo, a una vivienda o a la educación también está ponderada por cuestiones étnicas. En ese sentido Peter Ratcliffe (2000) afirma que

una verdadera sociedad inclusiva no existe más allá de la realidad de la teoría. Segmentos de la población invariablemente no acceden a una ciudadanía y derechos plenos, y esto ocurre por cuestiones de ‘raza’, etnicidad, religión, clase, género, discapacidades, orientaciones sexuales (2000: 181).

Ratcliffe propone pensar la inclusión social no como algo dicotómico sino como algo que puede darse en distintos niveles, y de forma progresiva, donde es fundamental el rol que asumen las políticas sociales. En definitiva la pregunta que atraviesa el debate inglés es si la inclusión es una posibilidad o si es meramente un ideal (Askonas, 2000), y frente a los cambios políticos y sociales, cuál es el rol de la política, del Estado y del mercado para generar una agenda que combine crecimiento con inclusión.

2.1.1.2. El debate regional

Por su parte, se puede ver cómo en América Latina, al igual que en Francia, se instala la preocupación por la crisis del Estado de Bienestar durante la década de los años

noventas a la luz del proceso de reforma del Estado de Bienestar y del achicamiento y desmantelamiento del Estado keynesiano. Lo que en Francia se presentaba como una metamorfosis de la cuestión social en Argentina es caracterizado por Lo Vuolo y Barbeito (1998) como una “nueva oscuridad”:

desempleo, vulnerabilidad económica, desintegración social, disminución de la calidad de vida, mayor concentración del ingreso, inseguridad y exclusión social son algunos de los indicadores del nuevo tipo de sociedad que se viene consolidando como resultado de la revolución neoconservadora [...] la ‘nueva oscuridad’ también capta las incertidumbres acerca de las posibilidades de convivencia armónica y de racional satisfacción de las necesidades humanas en este tipo de sociedades (1998: 8).

En este nuevo esquema neoconservador la movilidad social deja de ser un objetivo de las políticas sociales, y se prioriza la autonomía confundiéndola con la “libertad de contratar en el mercado”. Esto a su vez repercutirá en un sistema de estratificación social más regresivo y resistente, disminuyendo las “oportunidades de vida” de los diferentes grupos. Lo Vuolo y Barbeito observaban con preocupación escenarios en los que

la retracción del Estado de Bienestar muestra una Argentina que avanza decididamente hacia la profundización de los fenómenos más preocupantes [...] Por un lado, la expulsión de fuerza de trabajo y el aumento de la productividad de aquellos que permanecen ocupados. Por el otro, una fuerte polarización social. En las políticas sociales, poderosas corporaciones con un sistema de protección que otorga seguridad y estabilidad sus miembros, mientras grandes masas estarán condenadas a aceptar su destino marginal (1998: 90).

Este escenario de crisis de integración es doble ya que por un lado acaba con la “utopía” del trabajo como fuerza rectora de la organización social, pero por otro estas reformas fueron llevadas adelante por el movimiento político que otrora representó a los trabajadores y que sostenía esta utopía. Frente a este Estado que ya no está en crisis sino que es un nuevo régimen, la pregunta que se hacen los autores es “¿cómo se consigue un equilibrio adecuando entre eficiencia económica, igualdad social y libertades privadas y públicas?” (Lo Vuolo y Barbeito, 1998: 267) por lo que la propuesta es que las políticas sociales combinen universalismo y selectividad:

el componente universal esta justamente en la institucionalización de una patrón distributivo más equitativo y sostenible en el tiempo por todos los medios posibles. Este

es un elemento clave para la cohesión social en sociedades que pretendan avanzar hacia una dinámica más pluralista y democrática (Lo Vuolo y Barbeito, 1998: 266).

Lo Vuolo y Barbeito tuvieron una visión crítica del modelo hegemónico del momento, al mismo tiempo que fueron los principales impulsores en el país de la propuesta del Ingreso Ciudadano.

En esa misma línea se encuentra Estela Grassi (2001), quien profundiza sobre los temas introducidos por Lo Vuolo y Barbeito y se concentra principalmente en los cambios en el mundo del trabajo. Para Grassi, la nueva cuestión social pasa por la fragilización del empleo. Siguiendo a Castel, la “cuestión social” no es más que la emergencia y la puesta en escena (en términos que se definen en la lucha por la hegemonía cultural) de aquella “falla estructural” (o, si se quiere, “tensión latente”) de la modernidad capitalista, entre el principio de libertad e igualdad de los individuos y la dependencia del salario” (Grassi, 2001: 2). Esta cuestión social se particulariza y metamorfosea en los problemas sociales del desempleo y la pobreza, en los que el concepto de exclusión va de “los procesos” a “los sujetos”. Para Grassi en los años noventas se fue construyendo una deshistorización del concepto de pobreza, que fue convirtiéndose en un fenómeno caracterizado por la enumeración de las carencias, al margen de cualquier relación y determinado para ser elegible para la asistencia estatal, carente de bienes, servicios, recursos, de educación, de capital cultural, de disposiciones y, al final, hasta de trabajo y de normas (Grassi, 2001). Como consecuencia “tener trabajo” devino en el principal requisito para superar el estado de carencias varias del sujeto “pobre”, y “dar trabajo” en una acción unilateral de “buena voluntad” para el eventual empleador. Según la autora, esta visión desconoce que en el interior de la pobreza también puede haber empleados formales o protegidos por la seguridad social, como los jubilados. Así el trabajo se volvió el centro de las políticas sociales de promoción de empleo.

Los alcances de la crisis del trabajo pueden cristalizarse en tres órdenes. El primero es de orden económico, y tiene que ver con la performance de la economía y su capacidad de demanda, y la capacidad del mercado para realizar una distribución equitativa de persona y puestos. En segundo lugar está el orden moral, el cual se relaciona con el problema de la “exclusión” y de las posibles soluciones mediante formas de reinserción, en el límite en el que se hace socialmente intolerable la desigualdad en el acceso a los recursos para la sobrevivencia. En tercer y último lugar se encuentra el “orden cultural”, que refiere al problema de la integración de la

sociedad y de la capacidad de las instituciones para generar y reproducir lazos significativos de pertenencia a una comunidad política y las condiciones para la legítima participación en el espacio público (Grassi, 2001). Grassi y Danani (2008) problematizan sobre las distintas formas que configuran el "mundo del trabajo" sobrepasando las consideraciones tradicionales y que de alguna manera expresan lo que por falta de denominación ha sido nombrado como excluido. Como señalan estas autoras, este concepto de exclusión implicó "que fuera quedando eliminada la contradicción de su probable existencia antagónica y protegida la normalidad del orden legítimo" (Grassi y Danani, 2008:15).

Para Aldo Isuani (2002) el bienestar y la fragmentación social son conceptos claves, y forman parte de su análisis, que se inscribe en una perspectiva complementaria con los autores argentinos mencionados. Para comprender la exclusión es fundamental el concepto de pobreza, el cual está directamente relacionado al de bienestar de forma tal que

la falta de acceso a ese consumo básico debajo del cual no es posible pensar en la existencia de bienestar constituye lo que podría denominarse pobreza [...] y esta ha sido erigida por las elites económicas y políticas en la etapa neoliberal, en el principal problema a enfrentar. Entre las diversas concepciones de pobreza hay un sesgo hacia una concepción biológica de la pobreza, identificando a quienes en una sociedad no alcanzan al conjunto mínimo de insumos calóricos/proteicos definidos como necesarios para garantizar el adecuado funcionamiento del organismo humano (Isuani, 2002: 78).

Este concepto biológico se ha extendido para incorporar bienes y servicios que sumados a una alimentación mínima, permiten responder a otras necesidades básicas: abrigo, movilidad, energía, entre otros. De este tipo de análisis surgen conceptos como el de Necesidades Básicas Insatisfechas, línea de pobreza, brecha o intensidad de la pobreza. Para Isuani sin embargo esos enfoques no son completos y las políticas que se han implementado para erradicar la pobreza tampoco han sido efectivas, ya que se limitan a determinar cuántos son los pobres pero no quienes son. De forma tal que el resultado terminan siendo prácticas clientelistas generadoras de recursos para algunos pobres, que excluye a otros. Frente a esta conceptualización del problema Isuani propone la estrategia del consumo básico como dimensión del bienestar³. Frente al clásico pensamiento que sostiene que "la lógica de razonamiento

³ Las bases de esta estrategia de consumo básico son: una alimentación que cubra los requisitos calóricos y proteicos pero que además sea variada (aquí da un paso más allá del concepto biologicista), acceso a una vivienda no precaria, acceso a agua potable y

capitalista asocia positivamente bienestar con niveles de consumo. En otras palabras, a mayor consumo, mayor bienestar” (Isuani, 2002: 76), este autor considera que

una sociedad que pretenda constituir una sociedad de bienestar debe romper la ecuación: mayor consumo = mayor bienestar y aceptar que hay un consumo básico sin el cual no es posible acceder al bienestar. [...] Una sociedad inclusiva debe contener dos esferas claramente diferenciadas. Por un lado, aquella que asegure sobre bases universales aquellos consumos que constituyen la base del bienestar. Por otra parte una esfera donde el mercado pueda desarrollar toda su creatividad (Isuani, 2002: 82).

Agustín Salvia (2003) parte también del contexto latinoamericano, en el que existe un grado de pobreza estructural que sin embargo no parece implicar un riesgo de desintegración del sistema económico y del orden político-institucional. El autor se propone analizar la fenomenología de la marginalidad, desde el siguiente interrogante: ¿cuál es y cómo opera la trama de intereses económicos, sociales y políticos que hace posible, organiza y pone en funcionamiento, bajo las actuales características del régimen de acumulación social en la Argentina, una reproducción “no funcional” pero a la vez inofensiva de la marginalidad económica?. Con esta pregunta como guía, Salvia trabaja en torno a los significados de la marginalidad, la marginalidad económica y la exclusión social. Para trazar una respuesta, recorre diversas conceptualizaciones: la primera de ellas es el concepto de “marginalidad” dentro de la teoría de la modernización. En ese marco teórico para América Latina la premisa era que para salir del subdesarrollo era necesario transformar a la población marginal, modernizándola. Entonces “el fenómeno de la marginalidad se explicaba por la resistencia cultural de los sectores tradicionales a incorporar las pautas de vida moderna” (Salvia, 2003: 3). De esa forma se buscaba a los individuos no modernizados, identificando una serie de condiciones como lugar de residencia, actividad económica, relaciones sociales, participación política, entre otras

saneamiento, atención médica y medicamentos, descanso, recreación, y por último acceso a educación a un nivel medio completo. Concretamente la propuesta de Isuani incluye un ingreso incondicional para aquellos que no pueden ni deben insertarse en el mercado de trabajo: los ancianos, por ya haber participado en él, y los niños, por estar preparándose para ello. Un ingreso condicional a cambio de una labor para la población adulta desocupada. “Quien esté dispuesto a realizar esta labor durante una jornada de trabajo recibirá sin más trámite el ingreso. El solo hecho de estar dispuesto a trabajar o capacitarse es un indicador automático de elegibilidad y evita las ya conocidas desventajas de aplicación del *means-tested* y el uso clientelar” (Isuani, 2002: 84). Otros componentes del consumo básico deberían estar disponibles a través de servicios públicamente financiados, como lo son la educación, los servicios de salud, la provisión de agua potable y redes de saneamiento básico; y el desarrollo de una política habitacional.

dimensiones importantes, pero donde el factor determinante radicaba en lo geográfico, las poblaciones marginales habitaban en “cinturones de miseria urbana”. La segunda teoría que analiza es la de la marginalidad económica, la cual surge de los estudios marxistas enmarcados en las teorías de la dependencia. Salvia retoma la categoría de “masa marginal” desarrollada por Nun en 1969, la que como consecuencia de los procesos económicos capitalistas producen una “superpoblación relativa” no necesariamente funcional a la reproducción del régimen de acumulación capitalistas y al sistema de dominación en una formación social concreta:

Llamaré ‘masa marginal’ a esa parte afuncional o disfuncional de la superpoblación relativa. Por lo tanto, este concepto –lo mismo que el de ejército industrial de reserva- se sitúa a nivel de las relaciones que se establecen entre la población sobrante y el sector productivo hegemónico. La categoría implica así una doble referencia, al sistema que, por un lado, genera este excedente y, por el otro, no precisa de él para seguir funcionando (Nun, 1999).

La categoría de “masa marginal” puede asemejarse a la de “supernumerarios” utilizada por Castel (1997), como la de los “trabajadores sin trabajo”, o por lo menos sin trabajo formal, en su forma clásica de condición asalariada. Para Salvia la teoría de la marginalidad económica sigue siendo importante y vigente porque pone en evidencia la relación estructural entre los procesos de acumulación capitalistas y los fenómenos de pobreza y desigualdad social; muestra la heterogeneidad y fragmentación de la estructura socio-ocupacional y las consecuencias que esto tiene en la formación de identidades sociales y culturales; destaca la necesidad del sistema de “afuncionalizar” –garantizando y legitimando márgenes autónomos de subsistencia- a los excedentes de población para evitar que se vuelvan “disfuncionales” (Salvia, 2003: 12).

El tercer foco que Salvia analiza es el de las economías “sociales”, “populares” o “solidarias”, las que

están formadas por todas aquellas actividades económicas que socializan la reproducción y que permiten la satisfacción de necesidades por fuera de las relaciones de producción basadas en la venta de la fuerza de trabajo y el interés por la ganancia.

(Salvia 2003: PÁGINA)

Salvia retoma la temática de la economía social para interrogarse sobre el papel que tiene esa forma de reproducción social para orientar o definir un determinado proceso de integración o cambio social. La economía social puede ubicarse dentro de la teoría

de la marginalidad económica, ya que –más allá de sus particularidades– estas prácticas constituyen un modo marginal de subsistencia basado en relaciones protocapitalistas o de autosubsistencias que implican una apropiación de espacio de reproducción social dejados vacante, cedidos o todavía no apropiados por el régimen de acumulación dominante. En ese sentido, el autor se pregunta en qué medida esas prácticas, con la creciente valorización e institucionalización que han tenido, no constituye un factor políticamente regresivo que legitima la marginalidad asistida como un derecho social para pobres, ya que funciona como mecanismo de afuncionalización, y no permite salir del mundo de la marginalidad económica y social, ni tampoco una mayor conquista de derechos políticos y sociales ciudadanos.

A modo de recapitulación de lo desarrollado por Salvia, vale decir que es distinto el foco entre las teorías expuestas por el autor. En la primera, son las personas y su extensión, el conjunto de los individuos marginales (por lo general habitantes de las zonas urbanas), el sujeto central de la teoría de la modernización. En la segunda corriente, la teoría de la marginalidad económica, el referente son las relaciones sociales de producción marginales al modelo de acumulación dominante, en el que los marginales son los sectores insertos⁴ en relaciones sociales de producción no centrales para la acumulación de capital. En tercera corriente, el concepto de exclusión social puede referir a personas, procesos o las relaciones de trabajos, si bien el universo observable son sólo los individuos excluidos. Con estas consideraciones, Salvia busca retomar las distintas corrientes teóricas sobre marginalidades, y con ellas tener herramientas para el análisis de la situación argentina, que más allá de que en el momento en el que escribe no es ya la década de los años noventa sino el período de crecimiento económico posterior, no deja de ser una situación en la que persiste la reproducción de la marginalidad, la que se refleja en el desempleo, subempleo, las formas precarizadas del empleo y la economía social, con las que se profundiza la segmentación del mercado y de la estructura social.

Análisis más recientes como el de la CEPAL (2007) focalizan en torno a la “cohesión social”. Para la CEPAL el concepto de cohesión social tiene múltiples significados y perspectivas desde las que puede ser abordado. Por un lado, el punto de vista sociológico, que pone el énfasis en el grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común. Por otro

⁴ Ocurre que se conforman zonas en las que la composición se vuelve homogénea, donde los pobres se ven socialmente aislados, lo que a su vez se constituye como una traba para poder dejar su situación de pobreza.

lado, desde diferentes nociones, como la de *capital social*, entendido como patrimonio simbólico de la sociedad en términos de la capacidad de manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza, que permiten reforzar la acción colectiva y sentar bases de reciprocidad en el trato y que se extienden progresivamente al conjunto de la sociedad; la de *integración social*, como el proceso dinámico y multifactorial que posibilita a las personas participar del nivel mínimo de bienestar que es consistente con el desarrollo alcanzado en un determinado país; o la noción de *ética social*, en la que se destacan la comunidad de valores, el consenso en torno a mínimos normativos y mínimos sociales, la solidaridad como valor ético y valor práctico y un principio asumido de reciprocidad en el trato. Estos primeros acercamientos observan la complejidad de la construcción del concepto de cohesión social, como algo que no se puede mensurar por las cuestiones económicas sino que implica una alusión al orden simbólico. Por otra parte, la cohesión social es un fin y un medio a la vez de las políticas públicas. Como fin es el objetivo en la medida que estas apuntan a que todos los miembros se sientan parte activa de ella. Como medio en el sentido en que las sociedades con mayores niveles de cohesión social brindan un mejor marco institucional para el crecimiento económico.

Para la CEPAL hay una serie de problemas actuales que dificultan una mayor cohesión social, entre ellos que América Latina como región tiene la mayor desigualdad en la distribución del ingreso ya que no consigue conjugar crecimiento con equidad. Por otra parte se suman los cambios en el mundo del trabajo, como el creciente desempleo, acentuación de la brecha salarial y las distintas formas de precarización⁵, como describe de una forma más clara Castel (1997), y toda una serie simultánea de problemas y déficits.⁶

⁵ Desde los años ochenta no se ha logrado crear fuentes de empleo en el sector formal a tasas que permitan absorber la oferta de fuerza de trabajo, a pesar de que en las dos últimas 3 décadas esta oferta se ha expandido a un ritmo menor debido a la mayor permanencia de los jóvenes en el sistema educacional. El nivel de subempleo de baja productividad y bajos ingresos se ha acentuado, al igual que el desempleo abierto. Asimismo, se ha prolongado la duración de la cesantía. Esto sucede en un contexto de sistemas de protección social de baja cobertura y que en la mayoría de los países no incluyen seguros de desempleo adecuados.

⁶ En la región también aumenta la brecha entre el acceso a los bienes materiales y a los bienes simbólicos; hay más educación pero menos empleo; hay una mayor difusión de los derechos civiles y políticos y de la democracia como régimen de gobierno, que no se traduce en una mayor titularidad efectiva de derechos económicos y sociales. Otra característica es la constitución de una ciudadanía incompleta, en la que se ven situaciones desiguales tanto para pueblos originarios como para las mujeres, que se manifiesta en la vulnerabilidad de las mujeres a caer en la pobreza, y la dificultad para salir de ella, la cual es generalmente mayor que la de los hombres. La vulnerabilidad de los pueblos originarios colocan la tensión entre multiculturalismo y ciudadanía; y entre género y ciudadanía, en el centro de la historia de inclusión y exclusión. Lo que ocurre es lo que más adelante en el desarrollo conceptual establecerá O'Donnell (1993) con su conceptualización de *ciudadanía de baja intensidad*, que

Al mismo tiempo, los cambios culturales fomentan un mayor individualismo. En este sentido surgen interrogantes respecto de cómo recrear el vínculo social, desde el micro ámbito familiar hasta la sociedad en su conjunto. El problema no es el individualismo en sí mismo, sino una cultura individualista exacerbada, en la que la relación con los otros se vuelve autorreferida. Trabajar a favor de la cohesión social significa, en este marco, trabajar por recrear el vínculo social, el “pegamento” que en palabras de Bauman (2001), mantiene vigente la esperanza del “volveremos a vernos mañana”. Así como con Rosanvallon (1995) y Grassi (2001), en la actualidad resurge con importancia esta necesidad de recrear los vínculos que mantienen cohesionada a la sociedad.

Por otra parte el mapa de actores sociales se vuelve más complejo y fragmentado y es más difusa la confluencia de aspiraciones comunes, y se refleja en la fragmentación de sindicatos y gremios, sujetos históricos de la negociación colectiva, y el surgimiento de nuevos actores asociados a demandas no restringidas al mundo laboral: mujeres, grupos étnicos, jóvenes, campesinos sin tierra, ecologistas, grupos barriales y otros. Así mismo, surgen una multiplicidad y diversificación de canales para visibilizar y procesar demandas, como las redes electrónicas. A las clásicas demandas de mayor inclusión y bienestar sociales se añaden las de reconocimiento de la diversidad y la identidad.

En suma, los problemas de cohesión social son multifacéticos y exigen la aplicación de un enfoque sistémico que apunte a la inclusión socioeconómica, el reconocimiento de la diversidad, el perfeccionamiento de las instituciones de sanción y fiscalización y al refuerzo de la cultura cívica y de la solidaridad.

Por otra parte, en cuanto a la relación entre pobreza y déficit de ciudadanía, ser pobre no es solo una condición socioeconómica, sino una privación de ciudadanía, por cuanto remite a la falta de titularidad de derechos sociales y de participación en el desarrollo. A diferencia de los derechos civiles y políticos, los derechos sociales exigen un mayor progreso e igualdad sociales. Una sociedad de iguales implica una sociedad justa (CEPAL, 2007). El cruce entre ciudadanía y pertenencia también supone la intersección entre derechos sociales instituidos y solidaridad social internalizada. Existe una dialéctica positiva, de refuerzo mutuo, entre un mayor progreso en el ámbito de los derechos sociales y una mayor solidaridad colectiva (CEPAL, 2007). La ciudadanía plena se relaciona positivamente con la cohesión social en la medida que

da cuenta de la relación entre la correlación entre derechos sociales y ciudadanía, relación que excede el mero planteo formal en las leyes.

supone o apunta a la titularidad de un conjunto de derechos que conjugan la dimensión política –participación, deliberación, voz- con la social –acceso a activos, ingresos, servicios- y la comunicaciones –cultura, identidad, visibilidad.

La cohesión social implica que existe un proyecto común. Se trata de valores y normas compartidas que hacen que los miembros de una sociedad tengan un sentido de pertenencia a un mismo cuerpo social. En síntesis, la mayor inclusión de los trabajadores informales, las políticas de *flexiseguridad*⁷ y los sistemas de certificación que mejoran la capacidad de empleo, la protección y calidad de este, así como el respeto a los derechos laborales, son factores que fortalecen la cohesión social, en tanto los individuos se sienten parte de un sistema que podrá ampliar sus oportunidades y capacidades. El empleo de calidad es, en último término, el motor del crecimiento, del progreso, de la equidad y un mecanismo indispensable de transmisión de la cohesión social (CEPAL, 2007). En este sentido la CEPAL sigue la línea que desarrollaron Castel y Rosanvallon, en cuanto a la importancia central que tiene la creación de empleo de calidad en su función integradora:

Es fundamental entonces un contrato de cohesión social cristalizado en un pacto fiscal combinado con los sistemas contributivos permite consagrar el vínculo entre finanzas públicas y cohesión social. Imprime legitimidad a políticas de financiamiento público que buscan compatibilizar la viabilidad económica con el impacto social, entendiendo este como la expansión del acceso a prestaciones sociales y canales de formación de capital humanos en los sectores más desprovistos. [...] El pacto de cohesión social aglutina políticas públicas que buscan incidir en las condiciones objetivas más claramente relacionadas con el bienestar y la calidad de vida de la gente, y, de manera más indirecta, también se tratan dimensiones que atañen a la subjetividad con que las personas viven esos procesos. Para la vigencia del contrato es vital incrementar las oportunidades productivas, fomentar el desarrollo de las capacidades de las personas y conformar sistemas más inclusivos de protección ante vulnerabilidades y riesgos (CEPAL, 2007: 148).

⁷ Una estrategia de *flexiseguridad* laboral, es la combinación de dos elementos. Por un lado avanzar hacia la flexibilidad del mercado de trabajo como elemento necesario en economías más abiertas y competitivas, y al mismo tiempo compensando los costos humanos que el ajuste económico entraña y contemplando políticas pasivas y activas del mercado de trabajo. Concretamente esto implica seguros de desempleo y políticas de recalificación e intermediación laboral que reduzcan las pérdidas de ingreso durante la transición y acorten su duración. Para la CEPAL trasladar el sujeto de protección laboral del puesto de trabajo a la persona, contribuiría a mantener los niveles de protección social. Una estrategia de flexiseguridad es consistente con una visión actualizada de cohesión social, que no esté asociada a la rigidez de las instituciones-incluida la del trabajo- sino a una combinación entre márgenes aceptables de seguridad y una flexibilidad oportuna para asumir nuevos escenarios. Lo segundo sin lo primero deviene en precarización e influye negativamente en la cohesión. Lo primero sin lo segundo tiende al corporativismo de los actores ya insertos y dificulta adaptar la organización productiva a los nuevos retos de la globalización (CEPAL, 2007).

En esta línea se observan cómo se resignifican los argumentos ya presentes a mediados de los noventa, y como pueden aplicarse para América Latina, donde la solución de fondo a la nueva cuestión social tiene un fuerte componente social, de lograr reconstruir este “contrato social”, estos lazos sociales que fomenten el cemento social que une a los distintos elementos de la sociedad.

Bernardo Sorj y Danilo Martucelli (2008) advierten dos desafíos para América Latina: en primer lugar, promover la cohesión social “en democracia” bajo la comprensión que, a diferencia de Europa, los sistemas políticos tienen enormes limitaciones y el conflicto social debe conducirse en el marco del fortalecimiento de esta institucionalidad. En segundo lugar, establecer la conexión con la dimensión subjetiva del problema de la cohesión social, más allá de la importancia de los recursos que movilizan las políticas públicas y de la adecuada integración al mundo del trabajo: los universos de sentido y estrategias individuales, de solidaridad y pertenencia, que son mediadores centrales en las relaciones entre el individuo, y el Estado y el mercado, deben entenderse como parte del problema.

Rubén Katzman (2001) ofrece un análisis del impacto que tuvieron las transformaciones mencionada en el aislamiento social de los pobres urbanos. El debilitamiento de los vínculos de esa población con el mercado de trabajo reduce los ámbitos de sociabilidad informal con personas de otras clases sociales, que a su vez repercute en la disminución de oportunidades para acumular capital social individual, capital social colectivo y capital cívico, y se manifiesta en tres aspectos: la segmentación en el área laboral, la segregación residencial y la segmentación en el área educativa. En primer lugar, la segmentación en el área laboral reduce la probabilidad de contar con redes de información y contactos que facilitan la búsqueda de empleo a nivel individual. A nivel colectivo, reduce la fortaleza de las instituciones laborales y de las reivindicaciones que pueden articular los pobres urbanos. Y a nivel ciudadano, el trabajo deja de operar como el vínculo central de pertenencia a la sociedad afectando la adquisición de derechos y debilitando los sentimientos de ciudadanía al no compartir ni problemas ni destinos. En segundo lugar, los cambios en el área residencial llevan a la segregación y segmentación espacial; en consecuencia, la población pobre de las ciudades se concentra en espacios de composición social homogénea, contribuyendo al debilitamiento de los sentimientos de ciudadanía al no compartir problemas vecinales con otras clases, con el riesgo de formación de subculturas marginales:

el aislamiento contribuye a agotar el portafolio de activos de los pobres, en la medida en que afecta su capacidad de acumulación de capital social. [...] se restringen las ocasiones que permiten compartir con otras clases el tipo de experiencias cotidianas que alimentan y preservan la creencia en un destino colectivo común, sobre las cuales descansan los sentimientos de ciudadanía (Katzman, 2001: 184).

Para el autor, la conjunción de esos tres elementos contribuye al aislamiento social de los pobres urbanos.

2.1.2. Ciudadanía y exclusión

Otra perspectiva de análisis entiende a la exclusión como negación de la ciudadanía.⁸ Dentro de este eje se pueden encontrar a autores como Guillermo O'Donnell (1993), Jaime Marques Pereira (1996), Sonia Fleury (1997 y 1998) y Roberto Gargarella (2011). Si bien sus puntos de partida son distintos, tienen en común que centran sus análisis en América Latina y que la pregunta básica que conduce sus interrogantes es en qué medida puede hablarse de democracia con altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión.

O'Donnell busca comprender las nuevas democracias latinoamericanas luego del derrumbe de los sistemas autoritarios durante los años ochentas, a las que –siguiendo a Dahl– caracteriza como poliarquías, pero que en la región se presentan de una forma distinta, ya que no comparten sus dos rasgos fundamentales: ser democracias representativas e institucionalizadas. Para O'Donnell, en el interior de las democracias latinoamericanas se genera una “ciudadanía de baja intensidad” en “zonas marrones”, en las que se respetan los derechos participativos y democráticos de la poliarquía, pero se viola el componente liberal de la democracia:

La negación de los derechos liberales (en general, aunque no exclusivamente) a los pobres y a otros sectores discriminados es analíticamente diferente de los distintos grados de democratización social y económica y no supone una relación mecánica con ellos. Sin embargo, empíricamente varias formas de discriminación, la pobreza

⁸ Sin entrar en el debate, se sigue la concepción clásica de ciudadanía de Marshall (2005), quien la entiende como “plena pertenencia a la comunidad”, en la que la pertenencia implica “participación de los individuos en la determinación de las condiciones de su propia asociación”. La ciudadanía es un status que garantiza a los individuos iguales derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades. Está compuesta por tres esferas o haces de derechos: civil, política y social. Su máxima expresión se vincula con el desarrollo de un Estado de Bienestar democrático liberal.

generalizada y su correlato –una extrema disparidad en la distribución de los recursos (no sólo económicos)- va de la mano con baja intensidad de la ciudadanía. Éste es el tema de las condiciones sociales necesarias para el ejercicio de la ciudadanía: ¿cómo puede habilitarse a los débiles y pobres, aún cuando sigan siendo pobres, para que, en forma congruente con la legalidad democrática, puedan acceder a una plena ciudadanía, liberal y democrática? (O'Donnell, 1993: 174).

Remarca O'Donnell que en la región se ha dado un doble proceso de inclusión y exclusión: con el retorno a la democracia, en la práctica se produce una exclusión de grandes grupos que no pueden o no ejercer a los derechos ciudadanos al negarse el acceso a otros derechos:

Es común que los campesinos, los residentes en barrios pobres, los indios, las mujeres, etc., no reciban un trato justo en los tribunales, ni gocen de acceso a servicios públicos a los que tienen derecho, esté a salvo de la violencia policial, carezcan de derechos laborales, etc. Estas son restricciones 'extra-poliarquías' pero políticamente fundamentales: implican la ineffectividad del estado-en-tanto-ley y la cancelación de algunos derechos que son tan constitutivos de la democracia como el votar sin coacción (O'Donnell, 1993: 173).

En esta misma línea se enmarca el concepto de Marques Pereira de ciudadanía de geometría variable, definición según la cual:

la legitimidad del Estado latinoamericano reposa en la complementariedad y la interpenetración entre instituciones sociales universales, propias de la esfera pública, y el clientelismo, propio de la esfera privada. Se trata de Estados históricamente considerados intervencionistas, cuya autoridad no está totalmente consolidada, y donde el derecho que el Estado produce no es universalmente aplicable o, lo que es lo mismo, es fácilmente maleable. De este modo, instituciones sociales y clientelismo configuran un doble sistema de normas que coexisten pese a su diferente racionalidad. La consecuencia es un proceso de integración y exclusión a la vez; es decir, que aquello que el derecho excluye es reintegrado por las normas paralelas. Ello no significa una dinámica de comportamientos estanco de una sociedad dual con dos sectores sociales diferenciados, sino de una sociedad con dos lógicas de integración diferentes (1996: Pagina).

Sonia Fleury trabaja también en torno al concepto de ciudadanía, en relación a las políticas sociales y su construcción histórica en América Latina, de forma tal que la política social se vuelve inseparable de la ciudadanía. Para esta autora,

En la medida en que los diferentes sistemas de protección social, desarrollados en situaciones históricas concretas, generaran distintos formatos político-institucionales para garantizar los derechos de los ciudadanos, el concepto de política social se tornó indisociable de la ciudadanía. Sin embargo, la propia inclusión de los derechos sociales bajo el concepto de ciudadanía es una creación histórica relativamente reciente, en la trayectoria de desarrollo de la ciudadanía (Fleury, 1997: 10).

Para Fleury la exclusión implica la construcción de una normatividad que separa a los individuos: mientras que la ciudadanía requiere una legalización de la igualdad, la exclusión es un proceso que regula la diferencia como condición de la no-inclusión, aun que esas normas no estén legalmente formuladas (Fleury, 1997). El proceso de superación de la exclusión invita a pensar políticas sociales tomando como criterio conjunto tanto la igualdad como la inclusión:

no se busca implantar normas universales, que resultan incapaces de llegar a los grupos excluidos, ni normas y mecanismos particulares que conducen a reproducir la exclusión. El reto actual es combinar políticas universales con políticas diferenciales, cuyas medidas sean capaces de satisfacer necesidades particulares de los grupos socialmente excluidos (Fleury, 1997: 26).

Estos factores estructurales han hecho de la convivencia de Estados modernos y sociedades arcaicas (Fleury, 1998) un especial problema para el desarrollo histórico del Estado de Bienestar y una restricción para la extensión de las garantías denominadas derechos sociales. Recientemente Gargarella (2011) utilizó el concepto de “alienación legal” para referirse a “situaciones de sistemática violación de derechos básicos”.

En conclusión, una concepción sociopolítica de la exclusión se vincula con el problema de la pertenencia y la participación en la comunidad política.

2.1.3. La cuestión de la “empleabilidad”

Una última perspectiva que interesa rescatar en este recorrido es aquella que puso en el individuo el problema del empleo a través de la noción de “empleabilidad”. La OIT fue uno de sus precursores:

La empleabilidad de una persona individual supone su capacidad para obtener y mantener un empleo y para mejorar su productividad y perspectivas de ingresos, compitiendo eficazmente en el mercado de trabajo, así como su movilidad profesional, su capacidad de «aprender a aprender» con vistas al nuevo mercado de trabajo y las nuevas oportunidades de empleo, de integrarse plenamente en la vida económica y social y, en general, de trabajar y vivir bien en una sociedad de conocimiento avanzado, de comunicaciones y de tecnología. Los activos de empleabilidad comprenden conocimientos, capacitaciones y actitudes, por lo menos a tres niveles:

- los activos de base, como las capacitaciones básicas y los atributos personales fundamentales (por ejemplo, fiabilidad e integridad);
- los activos intermedios, del tipo de las capacitaciones específicas para la ocupación correspondiente (a todos los niveles), las capacitaciones genéricas o clave (como la capacidad de comunicación y de resolver los problemas) y los atributos personales clave (como la motivación y la iniciativa), y
- los activos de alto nivel, que comprenden las capacitaciones que contribuyen a la eficacia organizativa (como el trabajo en equipo y la autogestión) (OIT, 2000:18).

Esta noción fue recogida por muchos proyectos orientados a la promoción del empleo, en especial del empleo joven, tal como se verá en la próxima sección. Las críticas a esta concepción se orientaron a destacar el carácter fuertemente individualizador y responsabilizador de las prácticas y características de los sujetos por su destino en el mercado de trabajo. Weinberg, funcionario de la OIT, expresa esa idea:

La empleabilidad también está relacionada con factores de carácter personal, que no son independientes de su medio. Una misma situación puede ser interpretada de distinta manera por personas de un mismo medio social y con los mismos recursos formativos; asimismo, sujetos con recursos similares pueden asumirse diferencialmente como sujetos activos o pasivos de su historia laboral y, en este sentido, el trabajo puede tener una significación diferente y ellos movilizar de manera diferente los recursos que poseen. Pensar la empleabilidad desde la formación implica priorizar sus dimensiones culturales y personales, sobre las cuales las personas pueden tener un

control más directo y entender que no sólo puede ser considerada con relación al empleo sino que es una dimensión fundamental del desarrollo personal y la integración social (2004:7).

En tal sentido, lo esperable de la acción estatal era intentar dotar a los sujetos de esas condiciones requeridas tanto en el plano de la formación general como de las competencias específicas para el empleo. Como señalan Guelman y Levy (2005), el diseño de las políticas se basaba en el supuesto de que la escasez de habilidades demandadas por el mercado de trabajo era el factor determinante de la desocupación, y por lo tanto, esta situación podía ser revertida si esas habilidades eran transmitidas a través de la capacitación y reconversión de la fuerza de trabajo, emparentadas con las llamadas Teoría del Capital Humano desarrolladas en la década de los años sesentas, que enfatizaban el problema de la competitividad si bien en contextos de pleno empleo.

Weinberg (2004) en respuesta a las impugnaciones del campo académico y sindical del concepto, señaló que la empleabilidad debe concebirse como una forma de pensar críticamente el problema de la ilusoria igualdad de oportunidades, en contextos de exclusión.

2.1.4. Consideraciones finales

El recorrido realizado intentó identificar los principales elementos conceptuales que sirvan para el análisis del foco de interés central de estudio: el problema del empleo joven.

Específicamente, en Argentina los analistas refieren a un proceso de “polarización social”, entendido como consecuencia de la ruptura del régimen social de acumulación del período denominado “sustitutivo” comprendido entre los años treinta y setenta del siglo veinte, a partir del llamado “Rodrigazo” de 1975 y especialmente con la irrupción del gobierno militar en 1976. Nun (1987a, 1987b) y Susana Torrado (2010) describen sus características. Analizando el período 1974–1985, Nun (1987b) menciona la menor participación relativa de los asalariados en la distribución del ingreso y la creciente heterogeneidad de los estratos populares a partir del aumento relativo de los trabajadores especializados autónomos y de la disminución relativa de los obreros, especialmente de los obreros industriales, que vuelve más precaria la condición asalariada de la población. A la vez, los polos industriales tradicionales (área

metropolitana Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) se convirtieron en expulsores netos de mano de obra industrial. Vale decir, la segmentación territorial de los antiguos polos industriales, en especial del Área Metropolitana de Buenos Aires, es expresión de la desaparición y traslado de los establecimientos fabriles que ocupaban tradicionalmente a los sectores populares y se constituyeron en un nuevo paisaje urbano de asentamiento de la denominada población “excedente” (Nun, 1999).

El modelo económico, que Torrado llama “aperturista”, se caracterizó por el aumento de la clase obrera autónoma, forma de manifestación de la ampliación de las condiciones de empleo informal y precario, alimentada por trabajadores asalariados urbanos que perdieron sus antiguas posiciones expresando un proceso de movilidad social descendente intra e intergeneracional. Esta característica no fue alterada sustancialmente durante la primera década del siglo veintiuno pese al fuerte proceso de crecimiento económico ya mencionado, evidenciado en la presencia de un importante contingente de trabajadores precarizados en sus múltiples manifestaciones que constituyen un rasgo inocultable de la condición de heterogeneidad estructural de la sociedad argentina. Javier Lindenboim señala que la mejora salarial ocurrida entre 2002 y 2007, si bien recuperó una porción de la participación salarial en la renta, eso se explica en virtud de la mayor ocupación y no de la mejora en la capacidad de compra del salario en términos reales y que los “aumentos intensos de productividad han quedado esencialmente en manos del sector empresario” (2008: 16). En consecuencia, la “polarización” de la estructura social argentina puede ser entendida como un rasgo de persistente heterogeneidad estructural.

En ese contexto, la situación de los jóvenes es aun más problemática, en especial para los sectores populares que padecen la crisis de las instituciones tradicionales de integración social: la familia, el sistema educativo y el mundo del trabajo. Históricamente los sistemas estatales de bienestar concentraron su atención en los de menor y mayor edad, y la falta de capacidad de atención a los jóvenes se manifiesta como una brecha inocultable de los sistemas de bienestar. Las tasas de desempleo de los jóvenes más que duplican las de la población general y quienes no estudian ni trabajan (los “ni ni”) continúan siendo un colectivo numeroso. Quienes trabajan suelen tener una elevada rotación laboral, altos niveles de precarización y de desprotección, y menores ingresos. Las instituciones de bienestar no han sabido qué hacer con esa población cuyas trayectorias se alejan de las previsibles biografías de los sectores obreros de antaño: los jóvenes de ese origen no ingresaban a la escuela media, se incorporaban tempranamente al mundo del trabajo y permanecían allí con cierta estabilidad hasta la edad de retiro. No es esa la trayectoria de los actuales jóvenes de

los sectores populares que suelen combinar fracaso educativo con insatisfactorias experiencias en el mundo laboral. Tal vez sea ése el grupo social para quien haya cambiado más radicalmente la situación esperable, con fuertes incertidumbres respecto de la idoneidad de los típicos mecanismos de movilidad social ascendente. De allí que la literatura especializada haya insistido con el concepto de “juventudes” para hacer referencia a la multiplicidad de trayectorias vitales de ese grupo etario y que tienden a corporizar aquello que Loic Wacquant (2001) denominó como la conformación de un “nuevo régimen de marginalidad”.

En otras palabras, la explosión del fenómeno del desempleo masivo durante la década de los noventa en nuestro país provocó la reflexión teórica sobre cómo enfrentar el problema (la llamada “nueva cuestión social”) a partir de una copiosa bibliografía que buscaba, tanto en la crisis del Estado de Bienestar como en el disruptivo funcionamiento de los mercados laborales, las claves explicativas para pensar las soluciones políticas. Si bien desde 2003, a partir del cambio de las condiciones macroeconómicas, las tasas de desempleo han caído sensiblemente, la integración de los jóvenes al mercado formal de trabajo continúa siendo un problema de difícil solución por las vías tradicionales y las soluciones políticas requieren una adecuación al nuevo escenario. Los jóvenes constituyen uno de los grupos etarios de mayor vulnerabilidad social ante la falla conjunta de los mercados de trabajo y de las instituciones de la protección social. En las próximas secciones analizaremos cuáles han sido las propuestas políticas concretas que se han puesto en marcha en la región y en Argentina.

3. Las representaciones sobre la juventud y su incidencia en el diseño de planes de empleo

La Organización Internacional del Trabajo ha orientado parte de sus investigaciones, documentos de trabajo y evaluaciones a fortalecer los conocimientos sobre las experiencias de Programas y planes para jóvenes en situación de riesgo. Esta conceptualización abarca una heterogeneidad de situaciones en países de configuraciones socio-culturales de las más diversas. Sin embargo, es posible señalar que los esfuerzos tienden a focalizarse en jóvenes de bajos niveles educativos –que en su mayoría no cuentan con las credenciales requeridas por el mercado de trabajo-, desempleados y en situación de vulnerabilidad. Los programas, por lo general, están pensados para jóvenes urbanos, no hay distinciones de género y tienen la intención de mejorar sus condiciones de empleabilidad y de generar trabajos decentes, de acuerdo a la perspectiva impulsada por este organismo internacional.

Esa discusión no está exenta de riesgos. En otros apartados se presentó un análisis de los conceptos más utilizados en los diagnósticos sobre la situación de los jóvenes. Los estados del arte sobre la situación social en la Argentina suele apelar a una serie de términos como los señalados en la sección anterior (vulnerabilidad, desafiliación, marginalidad, exclusión, nueva cuestión social, déficit de ciudadanía, el fin de la sociedad salarial o el proceso de individualización) que fueron utilizados para caracterizar el nuevo contexto surgido a partir de las transformaciones socio-económicas de la última década del siglo veintiuno, que es preciso analizar desde nuevas perspectivas. Muchas veces la misma definición de los sujetos beneficiarios de las políticas obtura la posibilidad de pensar en diseños innovadores y reproducen una situación desigual en la que sus benefactores ya se encontraban.

Tomando como punto de partida la necesidad de observar con mayor cautela los procesos sociales de los últimos años, en este apartado se realiza un breve recorrido por las experiencias internacionales de programas de Empleo y/o Inclusión Juvenil. La intención es que, al incorporar una dimensión comparativa, sea posible desnaturalizar los supuestos con los que se suelen abordar estas cuestiones en Argentina. Asimismo, el estudio de diversas experiencias internacionales permite contar con nuevas pistas que contribuyan a mejorar el diseño de las políticas públicas para jóvenes relativas a estas cuestiones.

La Organización Internacional del Trabajo, una de las agencias de las Naciones Unidas, utiliza una definición de la juventud que hace hincapié en su carácter temporal

antes que en los aspectos culturales y el contexto de interacción que da sentido al hecho de ser joven en cada momento histórico. Asimismo, existe una representación sobre los jóvenes que los entiende como actores fundamentales del desarrollo social a partir de su supuesto carácter renovador. De esta forma, las publicaciones de la OIT sobre Empleo Joven coinciden en considerar como tales a quienes tienen entre 15 y 24 años, en destacar que se trata de “un breve lapso de tiempo” (OIT, 2010:13) – haciendo hincapié en su carácter temporal y transicional- y en atribuirles un rol principal en la sociedad. La juventud pareciera así ser conceptualizada como aquella etapa de la vida marcada por lo que ya no se es y lo que aún no se ha logrado ser.⁹ Hacemos referencia a esta cuestión porque la representación acerca de los sujetos beneficiarios de las políticas públicas es una dimensión que suele dejarse de lado en los estudios y que, como veremos a lo largo de este informe, resulta fundamental para comprender el por qué de algunas medidas impulsadas tanto como los intentos de promover cambios en sus conductas. En tanto y en cuanto se privilegia una definición de la “juventud” es preciso interrogarse sobre las consecuencias implícitas para el diseño de los programas que implica una visión que enfatiza en las particularidades intrínsecas de los cuerpos juveniles.¹⁰

Asimismo, el diagnóstico de estas agencias muestra algunas cuestiones relevantes para el estudio de los programas de empleo ya que, tomando los hallazgos de varias investigaciones, destacan que los jóvenes cuentan con algunas ventajas en relación a otros grupos etarios ya que en promedio tiene mayores niveles de educación que sus padres, su aversión al riesgo es bastante menor. Su militancia en la solidaridad y su altruismo son dominantes, sus capacidades y potencialidades que, al ser masivas, se convierten en motor social y además encuentran un contexto donde están mejor preparados para afrontar los cambios tecnológicos que caracterizan la situación actual del mundo productivo.

Por último, y también como tendencia general para la región, los documentos de la OIT diferencian las problemáticas de los jóvenes de acuerdo a dos subgrupos etarios. Por un lado, quienes tienen entre 15 y 17 años, franja donde se concentrarían los problemas en relación a la exclusión del sistema educativo debido a la necesidad de acceder al mundo del trabajo. Por otro, los jóvenes de 18-24 años, muchos de los cuales no continúan con la educación superior o lo hacen pero en instituciones donde

⁹ Tal como destacan Balardini y Miranda (2000) la tendencia a tomar prestado de otras categorías de edad las nociones y cualidades que se organizan para dar forma a este grupo etario, impugna la especificidad con la que se pretende vestir discursivamente a esta etapa.

¹⁰ Para un análisis de los discursos hegemónicos sobre la juventud en Argentina a principios de este siglo ver Chaves (2010).

localidad y pertinencia de la formación es muy baja, y se trata también de un segmento en el que es preciso mejorar las condiciones de empleabilidad de sus primeras inserciones en el mercado de trabajo. Ambas cuestiones implican la intención de mejorar las trayectorias juveniles, siguiendo los postulados de la Resolución de la OIT del 2005 sobre empleo juvenil: “adoptar un enfoque integrado y coherente que combine intervenciones macro y microeconómicas en diferentes ámbitos de actuación (educativo, laboral, social, etc.) y que esté orientado tanto a la oferta y la demanda de mano de obra, como al volumen y la calidad del empleo” (OIT, 2005).

AL observar el comportamiento de la tasa de actividad juvenil en los países de América Latina notamos que la misma es mayor en los hombres que en las mujeres ya que el porcentaje de varones que se trabajando o buscando empleo es del 64%, más de veinte puntos porcentuales que la de las mujeres (43%). De acuerdo a los datos provistos por el Informe “Trabajo decente y Juventud en América Latina” para el 2010 de la OIT muestra también que estas diferencias son diferentes de acuerdo a los países, ya que se incrementa en algunos de América Central (como en Honduras y Guatemala donde la diferencia alcanza 42 y 38 puntos respectivamente) y se reduce en países como Perú, Argentina y Bolivia (con 13, 14 y 14 puntos respectivamente). Este punto es importante ya que el diagnóstico sobre el desempleo que acompaña el diseño de programas como “Jóvenes con más y mejor trabajo” no estipula criterios de género para sus destinatarios, aspecto que quizá deba ser considerado en planes que busquen acompañar de manera más cercana las trayectorias de las personas jóvenes.

El mismo informe ratifica la disparidad de situaciones existente en los países de la región en relación a la tasa de desempleo juvenil, aunque también destaca que, de manera transversal, se observa que en todos los casos es marcadamente superior a la tasa de desempleo adulta. En este caso la situación es la inversa a la que se hacía mención en el párrafo anterior. De esta manera el porcentaje de jóvenes que buscan y no encuentran empleo se reduce cuando se considera únicamente a los países de América Central (y es particularmente significativo en los dos países antes mencionados, Guatemala y Honduras -4% y 5% respectivamente-) pero los valores existentes en países como Argentina, Colombia o Uruguay se encuentran por sobre el 20% (24%, 21% y 21% respectivamente).

Resulta pertinente detenernos un instante en los argumentos desgranados por el Informe como causal explicativo de esta situación desigual para los jóvenes. A pesar de las notorias diferencias entre los países, el Informe brinda una explicación sobre esta cuestión al hacer mención a que “el mayor desempleo de los jóvenes en relación

a los adultos está generalizado en parte porque la juventud es el proceso de transición del mundo de la educación al del trabajo”. Es decir que la representación sobre los jóvenes combina la caracterización sobre su carácter biológico con la idea de transición entre una esfera y otra. El énfasis en la idea de “transición” implica ventajas y desventajas en el momento de plantear el diseño de políticas para jóvenes. En cuanto a las primeras, puede suponerse que esta idea transicional permite hacer hincapié en las condiciones en que se produce la emancipación económica gracias a la inserción en actividades productivas y en destacar que, en tanto la transición se realizaba en formas distintas en diferentes clases sociales, era preciso hablar de varias juventudes y no de una juventud (Martín Criado, 2005), enfatizando los aspectos desiguales de las condiciones de vida, en especial el origen social. Sin embargo, este enfoque contaba con dos limitaciones principales que dificultan la comprensión de las actuales formas de ser joven. En primer lugar, en tanto la juventud es percibida “en transición” hacia un estadio considerado superior pierde interés como condición en sí misma, que diluye las especificidades de esta etapa de la vida¹¹. La conceptualización de la juventud como una etapa de transición conlleva la idea de que los jóvenes atraviesan una etapa de moratoria social, gracias a la cual tienen la oportunidad de estudiar y mantenerse en las instituciones educativas por más tiempo que otros grupos etarios¹². Al ser la juventud un tiempo sin responsabilidades quienes la experimentan cuentan con un periodo de gracia, aceptado por el resto de la sociedad, en el cual no se les exige tomar decisiones con repercusiones en el mediano y largo plazo como son pueden ser la formación de pareja estable, la procreación, la vivienda propia y la ocupación/profesión. En segundo lugar, como la representación predominante concibe a los jóvenes en transición hacia la madurez prevalecen las imágenes que hacen hincapié en los aspectos turbulentos a los que hacen referencia las miradas más psicologistas acerca de la irresponsabilidad y la agresividad que caracterizarían a este grupo etario por el mero hecho de atravesar esa edad. Como tercera cuestión cabe destacar que, en tanto condición social, adquiere su significado en consonancia con el contexto en el cual se relacionan los distintos grupos de edad, es importante considerar que el tramo vital de la juventud tiene determinantes de

¹¹ Entre las principales críticas realizadas a estos abordajes sobre la juventud, los trabajos destacan que promovía un tipo de acercamiento adultocéntrico, al trasladar conductas deseadas por los adultos a jóvenes que quizás experimentaban los procesos de otra manera (Casanovas, Moll y Montes, 2002).

¹² En Argentina Margulis y Urresti (1996) han criticado la idea de moratoria social, a la que definen como parte de un etnocentrismo de clase, optando por utilizar el concepto de moratoria vital, que hace referencia a una característica cronológica de la juventud, un aspecto objetivante de su definición lo que equivale a más tiempo por delante para vivir.

orden cultural, estructural, político o institucional, diferentes en cada institución escolar, que producen itinerarios y trayectorias sociales juveniles divergentes, que es necesario tener en cuenta. Finalmente, ante las transformaciones de tendencia estructural producidas en los últimos años que redundaron en una desarticulación de los mecanismos de integración social que los individuos tenían a su disposición –y que provocaron entre otras cuestiones el incremento de las dificultades en el paso de la escuela al trabajo- este paradigma fue puesto en duda por su incapacidad para pensar la situación de los jóvenes frente al nuevo escenario.

Como es sabido, debido a las características que asume la cultura del nuevo capitalismo la anterior atribución de una función particular a cada institución se ve profundamente alterada (Sennett, 2006)¹³. En la actualidad, la condición juvenil debe enfrentar el nuevo siglo conviviendo con una sensación de mayor incertidumbre, donde riesgo e inseguridad aparecen como formas diferentes de gestionarla¹⁴. Las juventudes, así como deben habituarse a modos flexibles de contratación laboral y a un mundo caracterizado por la ausencia de pautas de acción estables y predeterminadas, precisan de desarrollar otras aptitudes para enfrentar la vida en común. Estos nuevos modos en que los jóvenes transitan por las instituciones y se incorporan a la vida adulta han sido caracterizadas como una trayectoria de aproximaciones sucesivas (Casal, 2002) donde predominan las trayectorias laberínticas (Machado Pais, 2002). Tal como sostienen algunos estudios realizados en la década pasada en el ámbito latinoamericano, la situación se tornó más acuciante, en un escenario social donde las personas jóvenes tienen más expectativas de autonomía y menos opciones para materializarla (Hopenhayn, 2004).¹⁵

¹³ Esta nueva cultura, entre otras cuestiones, acarrea que las personas convivan con un alto grado de ansiedad –en el trabajo, la escuela, la política, pero también la relación de pareja o los afectos en general- incrementando el desconcierto, lo que en palabras de Sennett lleva a no saber qué puede pasarnos (Sennett, 2006).

¹⁴ Machado Pais (2007) autor recurre a la idea borgeana del laberinto, que simultáneamente brinda el placer del extravío y la expectativa de salir de él, para advertir que para algunos jóvenes los riesgos ofrecen oportunidades y para otros “la vida en una lotería, donde los riesgos están fuera de control y la seguridad es una cuestión de suerte. Los riesgos amenazan, pero es la inseguridad la que verdaderamente hace a la vida insegura” (Machado Pais, 2007:23). Según su análisis mientras el riesgo incluye la perspectiva de que se produzcan determinadas amenazas pero que pueden anticiparse, teóricamente a través de alguna forma de cálculo o previsión, la inseguridad –como lo opuesto a la seguridad en tanto expresión de una condición de estabilidad o permanencia, que permite proyectar una carrera- expresa “un sentimiento de incertidumbre en relación con el futuro, con lo desconocido” (Machado Pais, 2007:24).

¹⁵ En un escenario social donde los jóvenes afrontan un conjunto de paradojas y tensiones que hoy parecen caracterizarse por la mixtura de elementos que apuntan a la cohesión y otros que les recuerdan las dificultades de emancipación: por ejemplo, en más educación y menos empleo, más acceso a la información y menos al poder, más expectativas de autonomía y menos opciones para materializarla (Hopenhayn, 2004).

Estas investigaciones permiten leer con mayor complejidad el escenario en el cual los jóvenes se insertan al mercado laboral. En este sentido, una explicación plausible – que también se presenta en el Informe de la OIT aunque con menos desarrollo- es que la mayor tasa de desempleo de los jóvenes se debe a es que éstos tienen menos experiencia laboral que los adultos. Es decir que se “ponen en juego” otras cuestiones que hacen referencia a percepciones y sentidos de los actores involucrados que adquieren igual o mayor importancia que las hipótesis antes señaladas.

Si comparamos este diagnóstico con algunas percepciones juveniles hallamos algunos puntos en contacto. Efectivamente, tal como muestra el Informe sobre Desarrollo Humano del 2010 realizado por el PNUD, un alto porcentaje de jóvenes de las principales ciudades de los países del MERCOSUR sostienen que la situación laboral es su peor problema. De esta forma, casi un tercio de los jóvenes de Buenos Aires, Asunción y Montevideo señalan esta cuestión como la principal problemática que los afecta, mientras que la tendencia es levemente inferior para Río de Janeiro. Asimismo, el trabajo muestra que es considerado más grave por los jóvenes de los estratos medios y bajos y por los varones más que por las mujeres. El dato se complementa con el hecho de que la mitad de los jóvenes encuestados considera que le será difícil o muy difícil conseguir empleos que les permitan progresar, excepto en Río de Janeiro (PNUD, 2010). Finalmente, el informe es relevante porque incorpora otras cuestiones para el análisis de la situación de los jóvenes ya que destaca la importancia que adquieren las trayectorias familiares continúan operando como determinante del desempeño laboral de los jóvenes en un contexto de segmentación socio-económica así como de persistente de altos niveles de desigualdad (PNUD, 2010).

¿Cuál es el diagnóstico para la Argentina? ¿Qué escenario enfrentan la juventud contemporánea? En el caso del Informe realizado por la OIT para la Argentina también encontramos que, a pesar del crecimiento del país y de la reducción de las tasas de pobreza y desocupación, persisten los problemas de los jóvenes para insertarse en el mercado laboral, en particular en lo relativo a la precariedad de su situación.

Según los datos presentados por el Informe “Trabajo decente y juventud en Argentina” se combinan tres fenómenos:

- a) la tasa de desempleo baja exactamente a la mitad, de 20.4% a 10.2%, del primer trimestre de 2003 al tercer trimestre de 2006
- b) la tasa de empleo no registrado baja más lentamente que la de desempleo, de 47.0% a 42.3%, en el mismo periodo, y
- c) a partir del II trimestre de 2005, la tasa de desempleo juvenil (15 a 24 años) tiende a estancarse en alrededor del 25.0% mientras la tasa de desempleo adulto (25 a 59

años) sigue bajando, de 9.3% a 7.0%. La tasa de desempleo juvenil pasa de un promedio de 2.9 veces la tasa desempleo adulto, a 3.6 veces (OIT, 2007:19).

Asimismo, para sostener esta argumentación el Informe presenta como indicador de la mayor inestabilidad de los jóvenes su inserción laboral al relacionar la proporción de cesantes con menos de un mes de búsqueda con el total de los desempleados. De esta forma muestran que el coeficiente de rotación de los jóvenes (0.06) es significativamente mayor que el de los adultos (0.02), en tanto que es en el grupo de los adolescentes donde se verifica una mayor alternancia entre los episodios de empleo y desempleo (0.09). Asimismo, los jóvenes con menores niveles educativos son los que presentan inserciones menos estables (0.08).

Tal como se señaló anteriormente, la OIT acuñó el concepto de trabajo decente para hacer referencia a un conjunto de dimensiones que debe ser considerada para evaluar la calidad del empleo. Este concepto añade a la dimensión económica nuevas dimensiones de carácter normativo, de seguridad y de participación. De esa forma, se busca promover una diferente articulación de las políticas públicas en materia laboral y una mayor integración entre estas y la política económica y social en sus diferentes niveles (CEPAL, 2007). Para su abordaje la OIT (2010) señala la necesidad de pasar de la aplicación y ejecución de programas al diseño de políticas efectivas que enfrenten los problemas asociados al trabajo de manera estructural y permanente.

Asimismo, tal como señala el Informe sobre Desarrollo Humano para Mercosur 2009-2010 del PNUD centrado en los jóvenes “la importancia de la inserción laboral juvenil radica en que es el vehículo para el logro de la independencia económica, así como una forma de reconocimiento social y, por lo tanto, de inclusión” (PNUD, 2010:79). De esta manera, la “inclusión” e inserción laboral son pensadas como cuestiones articuladas, pero también se incorporan dimensiones que le dan mayor complejidad al fenómeno al presentar tanto la independencia económica –para lograr la emancipación podríamos añadir- como el reconocimiento social que, si bien es cierto que las personas jóvenes obtienen también en otras esferas de la vida social, logran complementar a partir del reconocimiento logrado mediante el acceso al trabajo.

Si bien esta es la aspiración de máxima los programas de Empleo Joven cuentan con una trayectoria diferente, que no siempre logra considerar como uno de sus ejes estructurantes las propuestas de la OIT. Además, de acuerdo a la literatura existe es posible encontrar una diversidad de programas sobre empleo joven en la región donde, a pesar de algunas similitudes hallamos que algunos se orientan más hacia las

mujeres, otros para generar programas que mitiguen las migraciones de jóvenes, en algunos casos las leyes de juventud existentes contemplan al empleo joven como una de sus prioridades mientras que otros privilegian diferentes aspectos como la capacitación laboral, el desarrollo empresarial a través de emprendimientos o apelan a conceptos como los de “empleabilidad”, trabajo seguro o “inclusión”.

De acuerdo al criterio utilizado por la OIT para clasificar a los programas de empleo juvenil es posible identificar seis tipos de planes. En primer lugar, los que privilegian la atención focalizada de los beneficiarios (destinados exclusivamente a los jóvenes); en segundo, los que se organizan de acuerdo a la condición de actividad de la población objetivo (por ejemplo programas destinados a promover el empleo e incrementar la empleabilidad de los desocupados); aquellos destinados a aumentar las calificaciones de los trabajadores ocupados; en cuarto lugar, los programas que distinguen entre políticas pasivas y activas de empleo (que identifican entre programas cuyos objetivos están ligados a la protección de la contingencia del desempleo de empleo transitorio o directo y seguro por desempleo y otros que prevén prestaciones de apoyo a la inserción laboral y mejora de la empleabilidad). El quinto tipo de programas reconocibles son los que se orientan al tipo de inserción (por ejemplos los programas que tienen como objetivo la la creación de empleo de manera independiente); estos persiguen como objetivo la inserción laboral en relación de dependencia. Finalmente, en sexto lugar, aquellos que se centran en fortalecimiento de las instituciones, con la intención de mejorar la calidad de la prestación de los servicio para la atención directa a los grupos objetivo (OIT, 2008).

Por su parte, quizás el punto más destacable en cuento a los programas de empleo juvenil se vincula a los cambios en la orientación de estos ya que más allá de algunas características específicas que se detallan a continuación hallamos un desplazamiento en sus orientaciones. Los actuales planes de empleo abogan por alianzas entre agencias estatales de modo tal de mejorar la integralidad de las políticas, por una mayor articulación entre lo público y lo privado, por la intención de abordar de manera multi-dimensional los problemas de inclusión de los jóvenes, la pretensión de mejorar las competencias y la formación a lo largo del ciclo de vida y no sólo en determinado momento de la vida de las personas y también por su carácter de mayor cercanía con los beneficiarios; en tanto la intención de muchos de ellos es acompañar las trayectorias de los jóvenes diseñando posibilidades de formación y laborales de acuerdo a los intereses particulares.

En cuanto al tipo de programas también es posible distinguir algunas diferencias de acuerdo a los objetivos que buscan cumplir. Los programas modelo son los denominados Programas Joven o Pro-joven con distintas denominaciones y distintos tipos de intervenciones según el país. Si bien no abordaremos en detalle esta cuestión -ya que en otro apartado se examina la experiencia del Pro Joven en el Uruguay y del *ProJovem* en Brasil- quisiéramos mencionar algunos ejemplos de programas orientados a brindar capacitación a los jóvenes para mejorar sus condiciones de empleabilidad. Uno de ellos es el Programa de Capacitación Laboral Juvenil - *ProJoven* Perú que “pretende facilitar el acceso de jóvenes de 16 a 24 años de edad de escasos recursos económicos al mercado laboral formal a través de acciones específicas de capacitación técnica y experiencia laboral articuladas con servicios de información, habilitación e intermediación laboral, que respondan a los requerimientos del sector empresarial y del mercado de trabajo” (OIT, 2007:48). Por su parte, en Chile, además del Chile Joven que se presenta en el próximo apartado, se encuentra vigente el Programa Jóvenes Bicentenario, orientado a mejorar la empleabilidad de los jóvenes, encaminándolos a partir de la adquisición de las destrezas necesarias con el conocimiento de un oficio. Lo particular de este Programa es que considera un rango etario más amplio ya que está orientado a la población entre los 18 y los 29 años. Otro país que aplica este estilo de planes es Nicaragua, donde está vigente el Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral que tiene como objetivo la implementación de programas de capacitación en base al diagnóstico de detección de necesidades con un posterior proceso de inserción laboral en el Servicio Público de Empleo. Su público beneficiario son los adolescentes y jóvenes de áreas rurales.

Un segundo tipo de programas son aquellos orientados a la búsqueda de empleo como por ejemplo lo hace el Programa Alternativas Juveniles del Viceministerio de Juventud y el Consejo de la Persona Joven en Costa Rica. Este busca mejorar la empleabilidad de personas jóvenes, pero priorizando a quienes viven en regiones del país de menor desarrollo y quienes se encuentran una mayor desventaja socio-económica. El Programa contempla un rango etario amplio, ya que está dirigido a la población entre los 18 y 35 años.

Un tercer tipo de programas se orientan a la creación directa de empleo, como lo hace el Programa de Emergencia Social Productivo “Construyendo Perú”. La intención del mismo es generar ingresos temporales y desarrollar capacidades para la población desempleada de las áreas urbanas y rurales favoreciendo prioritariamente a aquellas con menores niveles de ingreso económico en situación de pobreza y extrema pobreza. Si bien sus beneficiarios son la población jefes/as de hogar con

responsabilidades familiares contempla un cupo del 25% para jóvenes entre 18 y 29 que se encuentran en esta situación o presentan necesidades básicas insatisfechas. Del mismo modo, el programa Promoción al Empleo (PROEMPLEO) en Honduras procura incrementar la inserción laboral de los desempleados y subempleados y generar políticas activas de mercado laboral que impulsen la colaboración del sector privado para reproducir buenas prácticas de asociación entre la demanda y la oferta de trabajo.

Un conjunto de programas se caracteriza por incentivar el acceso al primer empleo mientras que otro tipo de planes prevén un subsidio a la capacitación en el lugar de trabajo. Chile posee una serie de programas de subsidios entre los que destaca el Programa Aprendices que promueve la formación de jóvenes de hasta 25 años en un oficio mediante el desempeño de un puesto laboral en una empresa, mejorando el desarrollo de competencias gracias al apoyo de un “maestro guía”. Este programa está dirigido a los jóvenes de hasta 25 años que hayan culminado la enseñanza básica y media o la estén cursando durante la vigencia del contrato. Su dirección se encuentra a cargo del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social (OIT, 2010). Con una orientación similar, el programa colombiano Jóvenes en Acción otorga un subsidio para la capacitación en el lugar de trabajo. De este modo busca también mejorar la empleabilidad y las oportunidades de inserción laboral y social los jóvenes a través de formación laboral en oficios semicalificados. A diferencia de otros programas de empleo juvenil en este caso la gestión del mismo depende de la Presidencia de la República.

Finalmente, también hallamos experiencias de programas que incentiva el desarrollo empresarial. Es nuevamente Colombia el país que cuenta con planes de este tipo como por ejemplo el Programa Desarrollo Microempresarial o el Programa de Emprendimiento, Empleabilidad y Productividad cuya intención es que la población entre los 14 y 35 años pueda participar de acciones de articulación y gestión que favorezcan el fomento de la empresarialidad y el fortalecimiento de la productividad. Este último es cogestionado con el Programa Presidencial Colombia Joven y el Ministerio de la Protección Social. Un programa similar al descrito es el *ProJoven* en Costa Rica que, a diferencia de otros Pro Joven existentes en países de la región, se orienta a promover y favorecer la cultura empresarial entre la población joven, además de crear sus propios empleos, riqueza y encadenamientos productivos. Por su parte, en República Dominicana los lineamientos estratégicos del Plan de Empleo Juvenil (promovido por Prejal y la Oficina Subregional de la OIT para Centroamérica, Panamá, República Dominicana y Haití) contemplan como intereses específicos del programa

no sólo la empleabilidad sino impulsar el espíritu empresarial de los jóvenes así como fortalecer sus niveles de incidencia institucional.

Una mención particular merece aquellas experiencias que contemplan otros clivajes como el género o la cuestión de la migración. En Ecuador se elaboró un “Plan nacional de acción para la promoción del empleo juvenil con enfoque de género” en 2006 mientras que Honduras y Perú son ejemplos de países que cuentan con planes que buscan evitar la migración de las zonas rurales a las urbanas así como la migración de los jóvenes hacia otros países. En el primer caso, el Proyecto de Desarrollo humano juvenil vía empleo, creado para superar los retos de la migración, busca contribuir a generar oportunidades de empleabilidad y empresarialidad a nivel de las localidades para desincentivar las intenciones de migración de jóvenes de entre 15 y 29 años. En Perú, el Programa de Promoción del empleo y las MYPE de jóvenes y gestión de la migración laboral internacional tiene como objetivo aumentar y mejorar las oportunidades de inserción laboral de los y las jóvenes para que puedan encontrar un empleo decente, mediante la promoción del empleo y los micro-negocios y microempresas (MYPE) de jóvenes. El énfasis está puesto en las mujeres jóvenes, con la intención de evitar la migración laboral internacional. Ambos proyectos son novedosos por lo que aún no se cuenta con evaluaciones sobre su implementación.

4. La Provincia de Río Negro: una caracterización de la situación de su población

4.1. La población rionegrina en el último relevamiento censal

Los datos del censo nacional de 2010 indican que la población rionegrina alcanza los 638 mil habitantes siendo la provincia que mayor caudal poblacional tiene de la región patagónica, con una densidad poblacional de 3,1 habitantes por km². Entre las últimas fechas censales (2001 y 2010) se observa un crecimiento¹⁶ de su población que implica un 15,5% más de lo observado en 2001.

Cuadro 1: Río Negro. Población total y por departamentos. 1991/2010

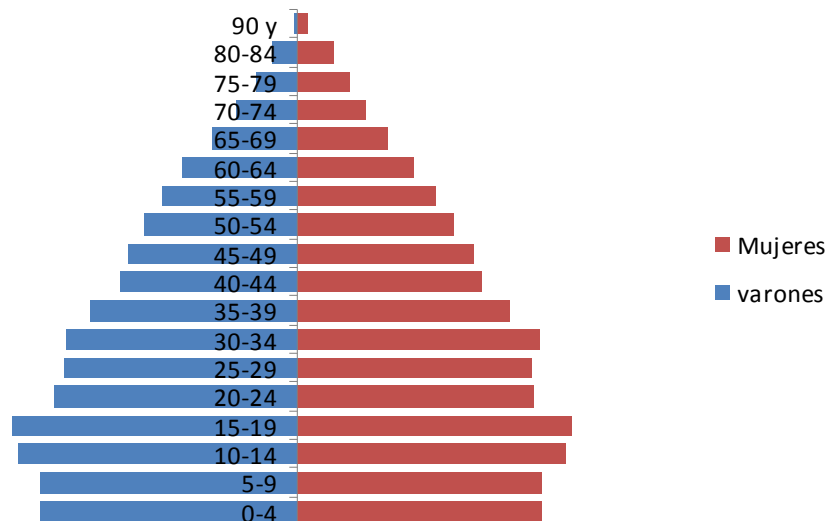
Departamento	Población			Variación 91-01	Variación 01-10
	1991	2001	2010		
Total	506.772	552.822	638.645	9,1	15,5
Adolfo Alsina	44.465	50.701	57.678	14,0	13,8
Avellaneda	27.324	32.308	35.323	18,2	9,3
Bariloche	94.640	109.826	133.500	16,0	21,6
Conesa	6.187	6.291	7.069	1,7	12,4
El Cuy	3.486	4.252	5.280	22,0	24,2
General Roca	264.582	281.653	320.921	6,5	13,9
9 de julio	3.474	3.501	3.475	0,8	-0,7
Norquincó	2.356	2.079	1.736	-11,8	-16,5
Pichi Mahuida	13.351	14.026	14.107	5,1	0,6
Pilcaniyeu	4.963	6.114	7.428	23,2	21,5
San Antonio	24.216	23.972	29.284	-1,0	22,2
Valcheta	5.091	4.946	7.101	-2,8	43,6
25 de Mayo	12.637	13.153	15.743	4,1	19,7

Fuente: censos nacionales 1991/2001/2010. INDEC

La estructura poblacional rionegrina podemos analizarla apoyándonos en un gráfico piramidal que representa la composición por edad y sexo de una determinada población. La base ancha de la pirámide (Gráfico 1) indica que Río Negro tiene una estructura demográfica joven, con un leve crecimiento en las edades entre 10 y 19 años producto de un aumento de su natalidad en años anteriores. Tiende a disminuir en las edades jóvenes probablemente debido a la movilidad de su población. Como en todas las poblaciones la pirámide se angosta a medida que aumenta las edades de las personas con una mayor sobrevivencia femenina.

¹⁶ Representa el porcentaje que creció la población respecto al Censo Nacional de 2001.

Gráfico 1: Río Negro. Estructura poblacional por grupos quinquenales de edad y sexo, 2010.



Fuente: Censo Nacional 2010. INDEC

El cuadro 2 presenta la población total de las provincias patagónicas y la población de los jóvenes de 15 a 24 años de edad en cada una de ellas en los relevamientos censales 2001 y 2010. En conjunto, la población joven sureña creció casi el 16% respecto al 2001. Este crecimiento no fue similar en cada una de las provincias: los jóvenes santacruceños aumentaron en un 43.5% y en Tierra del Fuego un 38%.

Cuadro 2: Provincias de la región patagónica. Población total y edad 15 a 24 años, crecimiento poblacional, 2001/2010.

PROVINCIA	POBLACION					
	2001		2010		Variación poblacional	
	TOTAL	15 a 24	TOTAL	15 a 24	Total	15 a 24
PATAGONIA	2.037.545	362.155	2.419.139	419.374	18,7	15,8
CHUBUT	413.237	75.716	509.108	87.596	23,2	15,7
LA PAMPA	299.294	50.190	318.951	51.977	6,6	3,6
NEUQUEN	474.155	88.237	551.266	98.906	16,3	12,1
RIO NEGRO	552.822	98.479	638.645	110.711	15,5	12,4
SANTA CRUZ	196.958	33.390	273.964	47.928	39,1	43,5
TIERRA DEL FUEGO	101.079	16.143	127.205	22.256	25,8	37,9

Fuente: censos nacionales 2001/2010. INDEC

Estas dos provincias (Santa Cruz y Tierra del Fuego) han experimentado un crecimiento significativo de su población total seguramente producto de migraciones internas de tipo laboral. La provincia de Chubut presenta una situación diferente en el sentido que su población total tuvo un crecimiento importante pero medio de su población joven. Como hipótesis, ya que no es el objetivo de este informe, es que la migración experimentada en esta provincia se haya dado en población de mayor edad y, en cambio, en Santa Cruz y Tierra del Fuego, se deba más a migraciones familiares completas. Por otro lado, las provincias de La Pampa, Neuquén y Río Negro, más estables, el crecimiento intercensal ronda en un 16%, aunque siendo muy bajo en La Pampa.

Por otra parte, el peso relativo de los jóvenes patagónicos en la población total representan un 17.8% en 2001 y un 17.3% en 2010. Esto implica que su peso ha disminuido entre fechas censales. Esta disminución se observa en todas las provincias patagónicas, con excepción de Santa Cruz y Tierra del Fuego.

En particular, en Río Negro, el crecimiento observado se explica principalmente por el aumento de la población mayor, con un 37%, que llega a constituir el 8% de la población total¹⁷. La población considerada económicamente activa por edad (15 a 64) crece en un 22% y los grupos etarios 15 a 19 y 20 a 24 en un 12% promedio. La disminución se observa en la población menor la que presenta un decrecimiento del 3.3% (Cuadro 3).

Cuadro 3: Río Negro. Población total y por edades seleccionadas. 2001/2010

Edad	2001	2010	Var 10-01
Total	552.822	638.645	15,5
Hasta 14	171.443	165.714	-3,3
15 a 64	341.786	418.594	22,5
15 a 19	53.124	59.650	12,3
20 a 24	45.355	51.061	12,6
65 y más	39.593	54.337	37,2

Fuente: censos nacionales 2001/2010. INDEC

¹⁷ En términos demográficos se considera que una población es joven cuando el peso relativo de la población de 65 años y más alcanza hasta el 7% de su población total.

4.2. Evolución de las principales tasas del mercado de trabajo en la década 2000-2010

El análisis de la evolución de la relación de los jóvenes y el mercado de trabajo para el aglomerado VCP (Viedma / Carmen de Patagones) se realiza a partir de tres indicadores: tasas específicas de actividad, empleo y desempleo (Ver Anexo Metodológico).

Sintéticamente la tasa de actividad indica la proporción, en este caso de los jóvenes, que se vuelca al mercado laboral, ya sea teniendo una ocupación o bien buscando activamente tenerla; la proporción de jóvenes que tienen un trabajo –tasa de empleo- respecto al total de la población de ese grupo de edad; y cuántos buscan activamente trabajo –tasa de desocupación- respecto al total de jóvenes incorporados al mercado de trabajo. La necesidad de describir la evolución laboral de los jóvenes implica, necesariamente, trabajar con datos de la EPH del único aglomerado que integra la provincia de Río Negro: Viedma / Carmen de Patagones y que, a su vez, también está integrado por una localidad de la provincia de Buenos Aires. Se recomienda al lector que estos datos sean tomados con cautela porque no son representativos de la realidad rionegrina.

Por otra parte, no se analizarán los datos comparando la encuesta en su modo puntual y continuo ya que los cambios metodológicos producidos a partir de 2003 no lo permiten.¹⁸

¹⁸ El aglomerado Viedma Carmen de Patagones continuó con el relevamiento puntual hasta 2004. A partir de 2006 se aplicó los cambios metodológicos.

Cuadro 4: Aglomerado Viedma – Carmen de Patagones. Evolución de las Tasas específicas de actividad, empleo y desempleo por grupos de edad. Años 2002, 2004, 2006, 2008 y 2010

Tasas	Edad	PUNTUAL		CONTINUA		
		2002	2004	2006	2008	2010
Actividad	Total	44,3	43,2	47,1	47,5	44,4
	15 a 19	18,3	16,6	23,0	22,2	13,1
	20 a 24	76,5	64,0	81,1	65,6	60,5
	25 a 29	80,3	76,3	76,9	82,0	82,6
	30 a 64	76,3	72,7	79,1	81,6	77,0
	15 a 24	45,0	36,6	49,2	41,6	35,1
Empleo	Total	37,9	40,2	43,5	42,9	42,0
	15 a 19	9,8	12,0	18,1	17,4	12,4
	20 a 24	56,3	50,7	66,9	48,7	58,8
	25 a 29	65,3	73,2	70,1	70,5	73,3
	30 a 64	69,2	69,5	75,4	76,8	73,5
	15 a 24	31,1	28,3	40,1	31,4	33,9
Desempleo	Total	14,6	7,4	7,7	9,6	5,2
	15 a 19	46,6	28,0	21,3	21,6	5,6
	20 a 24	26,4	20,7	17,6	25,8	2,7
	25 a 29	18,6	4,1	8,9	14,1	11,2
	30 a 64	9,3	4,4	4,6	5,9	4,4
	15 a 24	30,9	22,6	18,5	24,5	3,3

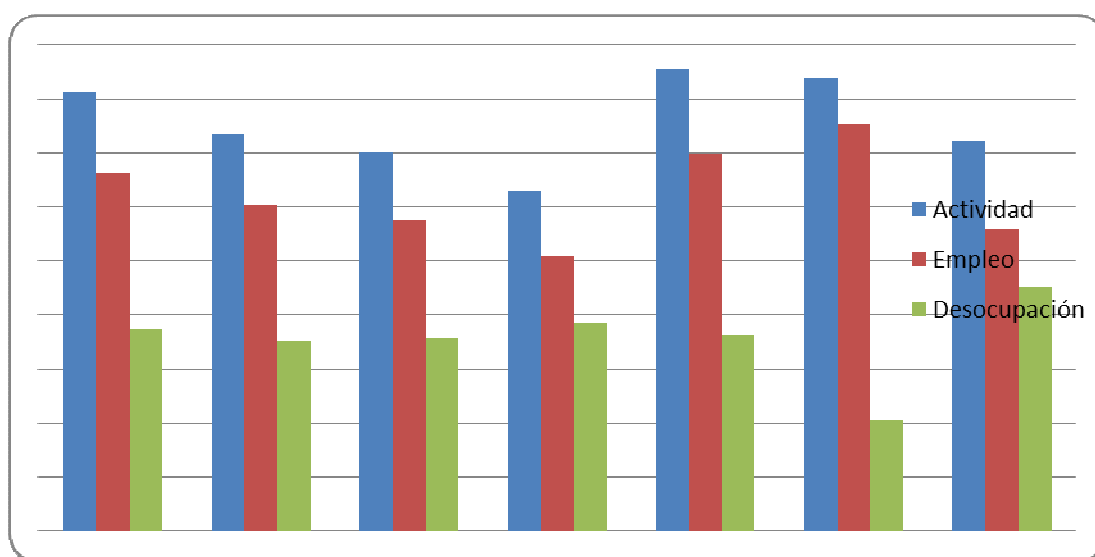
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH – INDEC (puntual, octubre 2002 y 2004) y la EPH–INDEC (continua, 4to trimestre 2006/2008 y 2010 procesado por REDATAM + SP).

La evolución de los indicadores entre los años 2006 y 2010 –relevamiento continuos muestra un descenso de la actividad en los últimos 4 años de los jóvenes en el aglomerado en 14,1 puntos porcentuales (pp). La menor participación del grupo de 15 a 24 en el mercado de trabajo puede ser una de las explicaciones del descenso pronunciado de la tasa de desocupación. De alguna manera la baja tasa de desocupación de las edades 15 a 19 y 20 a 24 abonan esta explicación. Y, a la vez, de alguna manera, se manifiesta en la fuerte desocupación observada en el grupo de edad 25 a 29, con un 11,2% de desempleo. La tasa de empleo reporta una leve mejora para 2010 luego de haberse producido un descenso de casi 10 pp entre 2008 y 2006 (Cuadro 4).

4.3. Inserción de los jóvenes rionegrinos en el mercado de trabajo

Los datos consignados en este apartado tienen su fuente en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos¹⁹ para el 3er trimestre 2010. El gráfico 2 muestra los principales indicadores del mercado de trabajo de las provincias que componen la región patagónica.

Gráfico 2: Río Negro. Tasas de Actividad, Empleo y Desocupación de los jóvenes de 15 a 24 años del total país y la región patagónica por jurisdicción. 3er trimestre 2010.



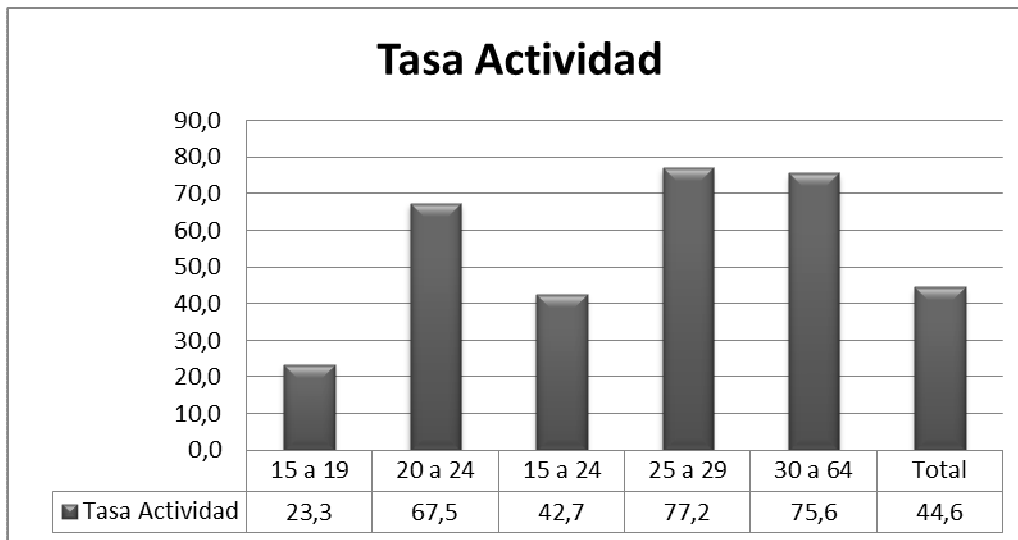
Fuente: EAHU-INDEC, 3er trimestre 2010

- Los jóvenes rionegrinos participan en mayor proporción en el mercado laboral respecto al resto de las provincias patagónicas e incluso en mayor medida que del total país. Esto significa que existe una mayor proporción de jóvenes que se encuentran empleados o buscan trabajo (42,7%).
- Santa Cruz presenta similar tasa de actividad que Río Negro (41,9%), levemente inferior, pero con una mayor proporción de sus jóvenes ocupados (37,6% y 35,0%). Esto se observa claramente al observar la tasa de desocupación. Santa Cruz tiene la menor proporción de jóvenes que buscan trabajo (10,2%) respecto al resto de las provincias del sur y del total país.

¹⁹ Los dominios de estimación de la EAHU son los Totales provinciales de población urbana en hogares particulares. Por tanto, la EAHU permite contar con información a nivel de la población urbana de la provincia.

Los gráficos siguientes presentan las tasas de actividad, empleo y desocupación por edades seleccionadas de la provincia.

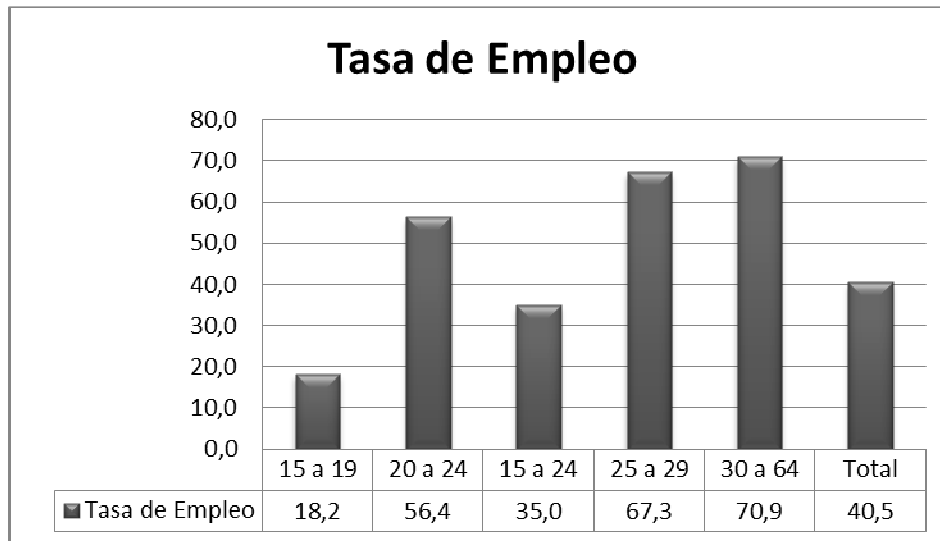
Gráfico 3: Río Negro. Tasa de actividad. Total y por grupos de edad seleccionados, 3er trimestre 2010.



Fuente: Elaboración propia en base a EAHU-INDEC, 2011.

- El 42,7% de los jóvenes de 15 a 24 años está incorporado al mercado de trabajo. Son 42.600 que trabajan o buscan trabajo en los centros urbanos de 2000 habitantes y más relevados en la EAHU.
- La proporción de activos es mayor en las edades superiores llegando a cubrir la tres cuarta parte de la población de 30 a 64 años de edad.
- Entre los adolescentes de 15 a 19 años desciende al 23,3%, y crece significativamente en los jóvenes de 20 a 24 años.

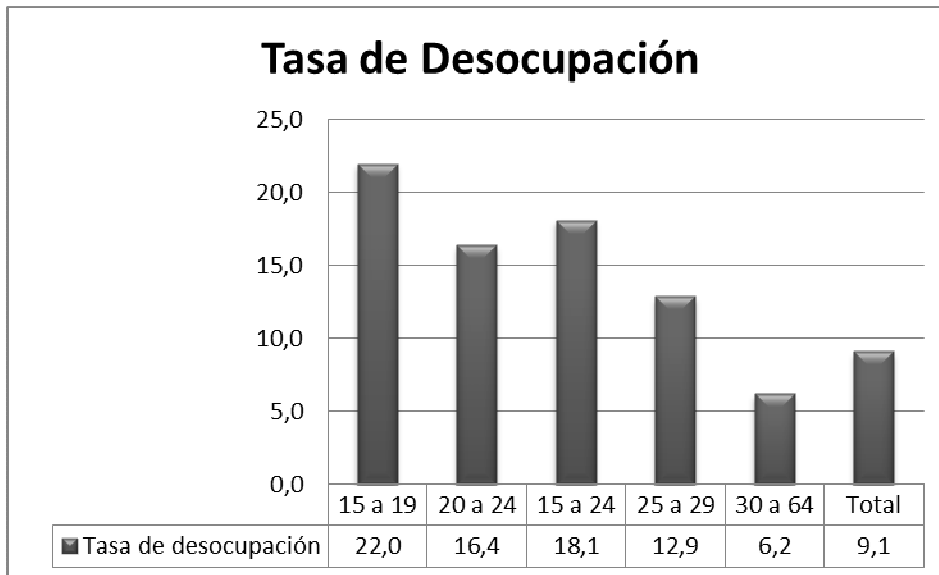
Gráfico 4: Río Negro. Tasa de Empleo. Total y por grupos de edad seleccionados, 3er trimestre 2010.



Fuente: Elaboración propia en base a EAHU,- INDEC, 2011.

- La tasa de empleo expresa la proporción de jóvenes que trabajan sobre el total del grupo de edad específico. Para los rionegrinos ésta alcanza el 35.0%. Esto implica que sólo la tercera parte de los jóvenes de ese grupo de edad (15 a 24 años) trabaja.
- Para el total rionegrino la tasa de empleo alcanza al 40.5% de su población, mientras que para el grupo de edad 30 a 34, al 70.9%.
- Entre los adolescentes sólo el 18.2% se encuentra empleado y asciende a 56.4% entre los jóvenes de 20 a 24 años.

Gráfico 5: Río Negro. Tasa de Desocupación. Total y por grupos de edad seleccionados, 3er trimestre 2010.



Fuente: Elaboración propia en base a EAHU-INDEC, 2011.

- La desocupación juvenil en Río Negro alcanza al 18,1%. Esto implica que casi la quinta parte de los jóvenes volcados al mercado de trabajo no encuentra empleo y lo busca activamente.
- Entre los jóvenes de 20 a 24 años el desempleo desciende 2 pp respecto al grupo general de jóvenes (15 a 24).
- Mientras que en Río Negro la tasa de desempleo alcanza al 9% de la población, en particular la población de 30 a 64 años, desciende al 6,2%.

Los cuadros siguientes describen la relación de los indicadores del mercado de trabajo y las características educativas de la población.

Cuadro 5: Río Negro. Tasa de Actividad por grupos de edad, sexo, asistencia escolar y máximo nivel educativo alcanzado por la población que asiste o asistió. 3er trimestre 2010.

		15 a 19	20 a 24	25 a 29	30 a 64	15 a 24
RIO NEGRO		23,3	67,5	77,2	75,6	42,7
SEXO	Varón	33,4	84,5	90,8	92,9	56,4
	Mujer	13,0	48,2	62,8	59,9	28,0
ASISTENCIA A UN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO	Asiste	5,7	33,9	56,9	75,5	11,8
	No asiste	69,2	78,6	81,4	76,3	75,6
MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO	Hasta secundario Incompleto	22,4	70,0	79,3	71,9	38,9
	Hasta secundaria Completo y Superior o Universitario Completo	33,5	61,9	73,0	80,5	54,3
	Superior o Universitario Completo	-	100,0	92,3	86,9	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a EAHU- INDEC, 2011.

- El 42,7% de los jóvenes urbanos rionegrinos (15 a 24 años) está incorporado al mercado de trabajo;
- La tasa de actividad de los varones de 15 a 24 duplica a la de las mujeres (56,4% vs 28,0%, respectivamente);
- En cuanto a la asistencia a un establecimiento educativo, la brecha es aún mayor que a la observarla por sexo: los jóvenes que no estudian y están volcados al mercado de trabajo, sextuplica a aquellos que están asistiendo (75,6% y 11,8%);
- En cuanto al máximo nivel alcanzado, aquellos que finalizaron sus estudios secundarios tienen mayor participación en el mercado laboral²⁰.

Cuadro 6: Río Negro. Tasa de Empleo por grupos de edad, sexo, asistencia escolar y máximo nivel educativo alcanzado por la población que asiste o asistió. 3er trimestre 2010.

		15 a 19	20 a 24	25 a 29	30 a 64	15 a 24
RIO NEGRO		18,2	56,4	67,3	70,9	35,0
SEXO	Varón	27,2	76,4	80,0	89,3	49,4
	Mujer	9,0	33,8	53,7	54,2	19,6
ASISTENCIA A UN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO	Asiste	3,8	21,1	43,0	67,0	7,5
	No asiste	55,6	68,1	72,2	71,8	64,1
MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO	Hasta secundario Incompleto	17,7	60,0	62,1	66,3	32,4
	Hasta secundaria Completo y Superior o Universitario Completo	24,0	47,9	69,5	76,4	41,5
	Superior o Universitario Completo	-	100,0	92,3	85,9	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a EAHU- INDEC, 2011.

- En la provincia de Río Negro el 35% de los jóvenes entre 15 a 24 años trabaja;

²⁰ Dado los altos CV del grupo de 15 a 24 que completaron sus estudios superiores, no se consideran en el análisis.

- La tasa de empleo de los varones es 2 veces y medio mayor que la de las mujeres (49,4% y 19,6%);
- Y la de aquellos que no se encuentran estudiando es 9 veces la de los que estudian (64,1% y 7,5%);
- La cantidad de ocupados con estudios secundarios completos supera en 9 pp a los que no finalizaron la secundaria.

Cuadro 7: Río Negro. Tasa de Desocupación por grupos de edad, sexo, asistencia escolar y máximo nivel educativo alcanzado por la población que asiste o asistió. 3er trimestre 2010.

		15 a 19	20 a 24	25 a 29	30 a 64	15 a 24
RIO NEGRO		22,0	16,4	12,9	6,2	18,1
SEXO	Varón	18,7	9,6	11,8	3,9	12,6
	Mujer	30,6	29,8	14,5	9,6	30,0
ASISTENCIA A UN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO	Asiste	33,0	37,7	24,4	11,3	35,9
	No asiste	19,6	13,3	11,3	5,8	13,9
MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO	Hasta secundario Incompleto	20,8	14,2	21,6	7,8	16,7
	Hasta secundaria Completo y Superior o Universitario Completo	28,6	22,5	4,8	5,2	23,5
	Superior o Universitario Completo	-	0,0	0,0	1,2	0,0

Fuente: Elaboración propia en base a EAHU- INDEC, 2011.

- La desocupación de los jóvenes de 15 a 24 años en Río Negro alcanza al 18% sobre el total de los activos;
- Entre los jóvenes de 15 a 19 el desempleo es menor que los del grupo 20 a 24 años ya que, indudablemente, es mayor la participación de este último grupo en el mercado de trabajo;
- El desempleo de las mujeres es mayor que el de los hombres (30.0% y 12.6%);
- Los jóvenes que estudian están más afectados a la desocupación que los que no estudian (35.9% y 13.9%);
- Al analizar en función del máximo nivel educativo alcanzado por los jóvenes, los que completaron la secundaria presentan mayores niveles de desocupación que aquellos que no la finalizaron.

4.3.1. Características del desempleo de los jóvenes

Como observáramos en el cuadro el desempleo alcanza al 18% de los jóvenes de 15 a 24 años. Dada la información disponible no podemos analizar si éste aumentó o disminuyó en los últimos años. Si bien debemos tomar recaudos en la lectura de la

información del cuadro precedente, la tendencia indica que la desocupación disminuye a medida que aumenta la edad de los grupos etarios analizados.

Por otro lado, entre los jóvenes de 15 a 24 años desocupados, el 27% manifiesta que es la primera vez que busca trabajo.

4.3.2. Mercado de trabajo y el sistema educativo

En este apartado analizaremos un poco más en profundidad algunas características de los jóvenes del grupo etario de 15 a 24 años y la relación existente entre su inserción en el mercado de trabajo y la educación. Las categorías utilizadas se basan en el Informe Argentina “Trabajo Decente y Juventud” (OIT, 2007).

Consideramos como jóvenes que abandonaron sus estudios a aquellos que manifiestan no asistir a un establecimiento educativo en el período de referencia de la encuesta como aquellos que no continuaron estudiando hasta finalizar sus estudios secundarios.

	Solo Estudian	Estudian y trabajan	Estudian y buscan trabajo	Solo trabajan y abandonaron sus estudios	Buscan trabajo y abandonaron sus estudios	No trabajan no buscan trabajo y abandonaron sus estudios	Total ⁽¹⁾
Total jóvenes	44.893	3.834	2.147	31.105	5.576	12.361	99.916
Total Jóvenes varones entre 15 a 24 años	19.463	2.239	725	23.248	2.939	3.029	51.643
Total Jóvenes mujeres entre 15 a 24 años	25.430	1.595	1.422	7.857	2.637	9.332	48.273
Total jóvenes entre 15 a 24 (en %)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total jóvenes varones entre 15 a 24 (en %)	43,4	58,4	33,8	74,7	52,7	24,5	51,7
Total jóvenes mujeres entre 15 a 24 (en %)	56,6	41,6	66,2	25,3	47,3	75,5	48,3
Jóvenes de 15 a 24 años	44,9	3,8	2,1	31,1	5,6	12,4	100,0
Varones	37,7	4,3	1,4	45,0	5,7	5,9	100,0
Mujeres	52,7	3,3	2,9	16,3	5,5	19,3	100,0
Adolescentes (15 a 19)	37.658	1.526	751	8.679	2.121	5.334	56.069
Varones	16.709	859	426	6.846	1.343	2.187	28.370
Mujeres	20.949	667	325	1.833	778	3.147	27.699
Jóvenes (20 a 24)	7.235	2.308	1.396	22.426	3.455	7.027	43.847
Varones	2.754	1.380	299	16.402	1.596	842	23.273
Mujeres	4.481	928	1.097	6.024	1.859	6.185	20.574
Composición (en %)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Adolescentes (15 a 19)							
Varones	37,2	22,4	19,8	22,0	24,1	17,7	28,4
Mujeres	46,7	17,4	15,1	5,9	14,0	25,5	27,7
Jóvenes (20 a 24)							
Varones	6,1	36,0	13,9	52,7	28,6	6,8	23,3
Mujeres	10,0	24,2	51,1	19,4	33,3	50,0	20,6
Distribución (en %)	44,9	3,8	2,1	31,1	5,6	12,4	100,0
Adolescentes (15 a 19)							
Varones	67,2	2,7	1,3	15,5	3,8	9,5	100,0
Mujeres	58,9	3,0	1,5	24,1	4,7	7,7	100,0
Mujeres	75,6	2,4	1,2	6,6	2,8	11,4	100,0
Jóvenes (20 a 24)							
Varones	16,5	5,3	3,2	51,1	7,9	16,0	100,0
Mujeres	11,8	5,9	1,3	70,5	6,9	3,6	100,0
Mujeres	21,8	4,5	5,3	29,3	9,0	30,1	100,0

- Los jóvenes que participan del mercado de trabajo (ya sea trabajando o buscando empleo) y estudian, de las edades comprendidas entre los 15 a 24 años, representan el 6,0% del total de jóvenes rionegrinos, el 14% de la PEA y el 11% de los ocupados de ese grupo etario (estudian y trabajan respecto al total de ocupados).
- La escolaridad es relativa: sólo el 51% de los jóvenes entre 15 a 24 años estudia. Es mayor entre los adolescentes pero minoritaria entre los jóvenes. El 67,2% de los adolescentes de 15 a 19 se dedica exclusivamente a estudiar; un 2,7% estudia y trabaja, y otro 1,3% estudia y busca trabajo. Casi la tercera parte de los adolescentes no completan sus estudios o no los continúan.
- Entre los jóvenes de 20 a 24 la asistencia es menor. Sólo el 16,5% estudia a tiempo completo, mientras que un 5,3% combina estudio con trabajo y un 3,2% estudia y busca empleo. Por lo tanto, las tres cuartas partes de los jóvenes de este grupo de edad está fuera del sistema educativo.
- Los que sólo trabajan y abandonaron sus estudios (o bien no los completaron) alcanza al 31% de los jóvenes. Entre los adolescentes representa el 15,5% y entre los jóvenes asciende a la mitad de ese grupo etario.
- Los que abandonaron (o no continúan sus estudios) y buscan trabajo representan el 5,6%: 3,8% de los adolescentes y 7,9% de los jóvenes.
- Un 45% de los jóvenes de 15 a 24 años urbanos rionegrinos se dedica sólo a estudiar.
- Para el 2010 la mitad de los jóvenes habían dejado de estudiar.
- Al momento de la realización de la encuesta el 12,4% de los jóvenes rionegrinos de localidades urbanas de 2.000 habitantes y más que contaban entre 15 y 24 años, manifiestan no estar estudiando ni buscando trabajo.
- El dato significativo es la alta proporción de jóvenes que no sólo no estudia sino tampoco trabajo ni busca trabajo: el 6% son varones y casi un 20% son mujeres. Entre los adolescentes casi el 10% se encuentra en esta situación (7,7% son varones y 11,4% son mujeres). Entre los jóvenes de 20 a 24 el 16% no trabaja ni estudia (el 3% son varones y el 30% son mujeres).

El siguiente apartado incorpora dos indicadores: por un lado el esquema siguiente sintetiza lo analizado a lo largo de este informe y agrega la referencia a la informalidad y, a continuación, en el interior de los jóvenes asalariados, la distinción entre asalariados precarios y no precarios. A los fines de este informe definimos a la informalidad laboral como aquellos ocupados que son asalariados no registrados, cuentapropistas sin capital y trabajadores familiares sin remuneración.

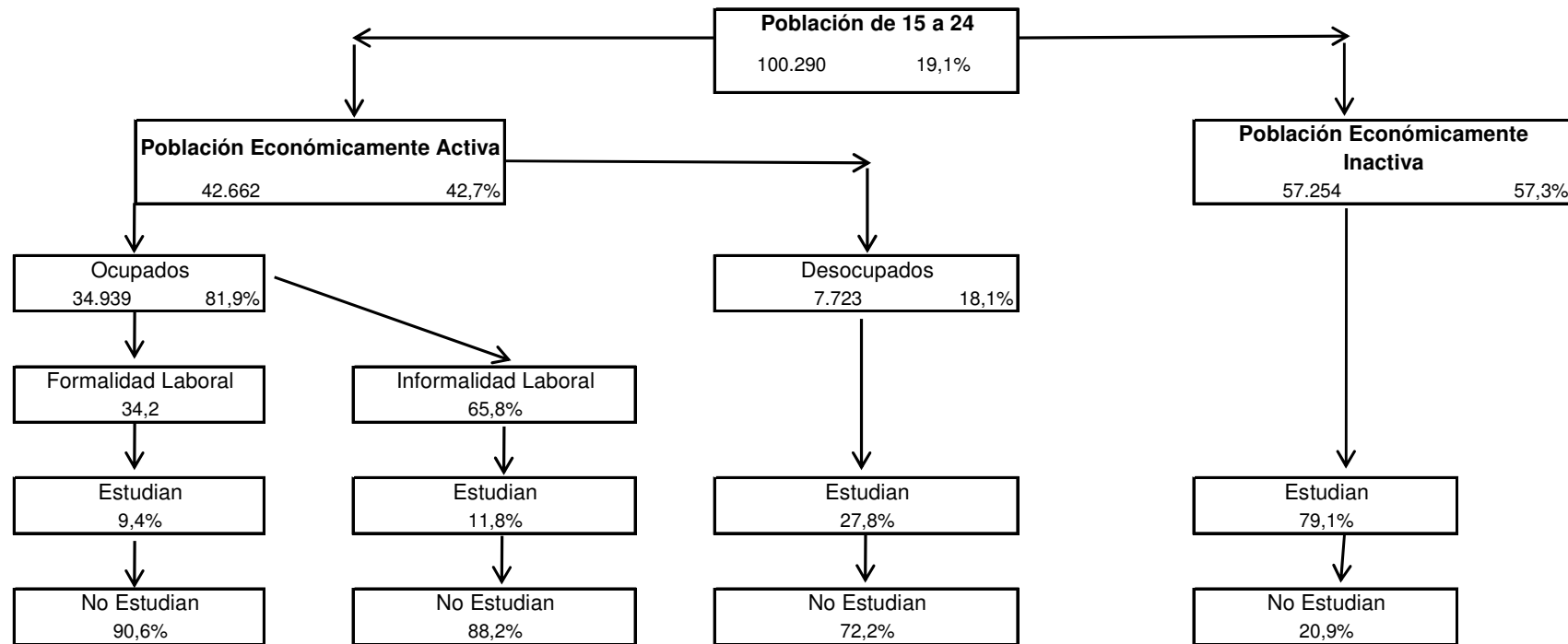
El esquema muestra que:²¹

- La población de referencia (jóvenes de 15 a 24 años de edad) representan el 19,1% del total de la población rionegrina²².
- El 42,7% es población económicamente activa;
- El 81,9% de la PEA es ocupado; y el 18,1% es desocupado;
- el 34,2% de los jóvenes de 15 a 24 años de las localidades urbanas rionegrinas, tienen empleos formales. Esto implica que 2 cada 3 jóvenes ocupados participan del mercado informal.
- Sólo el 9% de los ocupados en empleos formales continúa sus estudios; mientras que el 11,8% de los que están ocupados y estudia trabajan en empleos informales.
- El 57,3% de los jóvenes constituye población económicamente no activa: casi el 80% es porque se encuentra estudiando, pero un 20% no estudia (ni tampoco trabaja).

²¹ El esquema presentado se basa en Informe Argentina “Trabajo Decente y Juventud” (OIT, 2007).

²² La diferencia porcentual entre lo referido a la primer parte de este trabajo y este dato es que provienen de fuentes diferentes: por un lado los resultados del censo nacional 2010 y, por el otro, por las estimaciones de población, insumo básico para el diseño de la muestra de la EAHU.

GRUPOS DE JOVENES POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD y ASISTENCIA ESCOLAR
RIO NEGRO. EAHU - 3er TRIMESTRE 2010



4.3.3. Jóvenes precarios empleados

Definimos empleo precario a aquel trabajador en relación de dependencia y que no cuenta con aportes previsionales.

- La gran mayoría de los jóvenes ocupados de la provincia son asalariados (obreros o empleados) y constituyen el 87% del total de jóvenes ocupados;
- Esto implica que trabajan bajo las indicaciones de un patrón o empleador;
- Del total de asalariados, la cantidad de quienes se les descuenta de sus haberes en concepto de aportes jubilatorios, es decir, se encuentran en una relación de trabajo no precario, asciende al 30.1% de los empleados.
- Esto implica que el 69,3% restante tiene un empleo precario.

4.4. Resumen

- Los 110.711 jóvenes de 15 a 24 años según censo 2010 constituyen el 17,3% de la población total rionegrina, disminuyendo levemente su peso relativo respecto al censo anterior (98.479 y 17,8%). Si bien aumenta en valores absolutos disminuye su peso relativo.
- El peso relativo de la jóvenes rionegrinos -17,3%- es idéntico al promedio patagónico (17,3%) y levemente superior al promedio total país (17,1%).
- Mientras que la población total rionegrina creció un 15,5% respecto al 2001, la población joven creció en promedio un 12%.
- Mientras que la población potencialmente activa por edad²³ (15 a 64 años) tuvo una variación creciente de 4 puntos porcentuales entre ambos censos, el peso de los jóvenes de 15 a 24 disminuye en 2 en el total de la población potencialmente activa.
- Es la provincia que mayor tasa de actividad juvenil presenta en el conjunto de las jurisdicciones que conforman la región patagónica (42,7%), y la tercera (en orden descendente) con mayor desocupación de sus jóvenes después de Tierra del Fuego y Neuquén.
- La tasa de empleo alcanza al 35% de la población total de ese grupo etario.
- La tasa de actividad de los varones duplica a la de las mujeres.

²³ La población potencialmente activa refiere a la población de entre 15 a 64 años respecto a la población total.

- La tasa de empleo es 2,5 veces mayor entre los varones respecto a las mujeres.
- El desempleo de las mujeres es el doble respecto a la de los varones.
- El 27% de los jóvenes desocupados manifiesta estar buscando su primer empleo.
- La mitad no asiste a un establecimiento educativo; es decir, 49.400 jóvenes urbanos de localidades de 2.000 habitantes, se han desvinculado del sistema educativo.
- El 45% de los jóvenes rionegrinos de entre 15 a 24 años de edad se dedican exclusivamente a estudiar; el 3,8% estudian y trabajan; el 2,1% estudian y son desocupados; el 31,1% trabajan y no estudian –o bien porque abandonaron sus estudios o porque no continuaron la educación media; el 5,6% son desocupados y no estudian y un 12,4% no trabaja, no busca trabajo y tampoco estudia.
- Sólo el 34,2% de los jóvenes ocupados respecto a la PEA están insertos en la economía formal.
- El 69% de los jóvenes ocupados asalariados tiene empleo precario.

5. Las políticas públicas de promoción del empleo juvenil en la Provincia de Río Negro

5.1. Mapa de Programas de Empleo Juvenil

Para poder realizar un diagnóstico amplio del tema del empleo juvenil, es preciso conocer cuál es el reservorio de políticas públicas disponibles que se encuentran puntualmente orientadas a la promoción del empleo entre los jóvenes. En el nivel nacional, los diseños disponibles están distribuidos en diferentes carteras ministeriales



como puede observarse a continuación:

A primera vista, la presencia del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el de Agricultura, Ganadería y Pesca perfila a nivel formal, los espacios – centralmente aquellos vinculados con la producción en sí - desde los que se diseñan las intervenciones estatales sobre empleo juvenil en la actualidad. En este sentido, resaltan especialmente, los distintos instrumentos desarrollados por la cartera de Agricultura, para el trabajo subpoblaciones jóvenes, como se verá en detalle en el apartado siguiente. En el análisis puntual de los programas implementados en la Provincia de Río Negro, se verá que la “adecuación” entre Programas y Ministerios vinculados con la producción y el empleo, no se constituyen en la práctica en un vector directo de “éxito” de los mismos a la hora de mejorar las condiciones y situaciones de los jóvenes y el mercado de trabajo.

La consideración del Programa Inclusión Social con Trabajo (PRIST) - componente del Plan Nacional “Argentina Trabaja”- se vincula no con lo que este programa plantea a nivel de sus objetivos sino a partir de los resultados de su implementación: a raíz de las condicionalidades que lo caracterizan – como se verá en el apartado que describe su operatoria - el 30% de sus beneficiarios son jóvenes.

De seis programas disponibles a nivel nacional, cuatro de ellos han sido especialmente creados para enfrentar los problemas del empleo juvenil en diferentes espacios – urbanos y rurales – y para diferentes poblaciones – jóvenes sin inserción laboral o jóvenes emprendedores con cierto capital previo en relación al trabajo. Cabe señalarse que sólo tres de estos instrumentos se encontraban activos en la provincia de Río Negro al mes de diciembre de 2011.

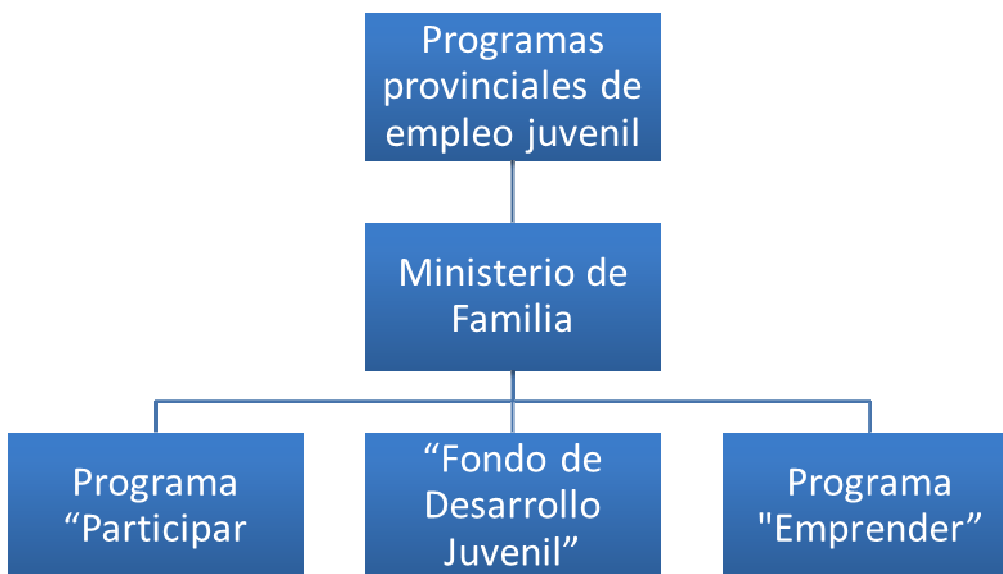
En el plano provincial, los programas vinculados con el empleo juvenil analizados se implementaban en la órbita del ex Ministerio de Familia de la Provincia de Río Negro²⁴. Este ministerio tenía entre sus focos de actividad “el fortalecimiento de las familias, el trabajo para la inclusión social, la promoción del ejercicio de derechos, la integración de políticas sociales, el afianzamiento de una nueva conciencia social y el mejoramiento de la calidad de vida de los rionegrinos”. Esta cartera provincial,

²⁴ Con el cambio de autoridades acaecida en el mes de diciembre de 2011, se modificó el organigrama del Gobierno de la Provincia de Río Negro, cambios que implicaron la desaparición del Ministerio de Familia como tal y la subsunción de sus funciones en el actual Ministerio de Desarrollo Social, dentro de la Secretaría de Promoción de Derechos y Deberes – que incluye la Dirección de Juventud y la de Capacitación– Asimismo, en el marco del Ministerio de Gobierno, en la actualidad se encuentra en funciones la Secretaría de Trabajo. Ver <http://www.rionegro.gov.ar/index.php?contid=37> y <http://www.rionegro.gov.ar/index.php?contid=42>.

implementaba sus programas en tres ejes temáticos, como puede verse en el siguiente cuadro.

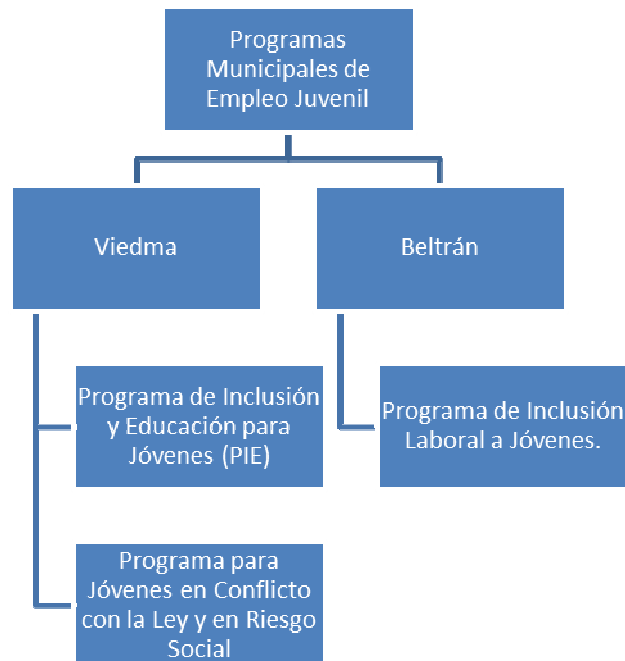
Desarrollo Social	Nutrición y Promoción Social	Promoción Familiar
Trabajo	“Comer en familia”	Garantía de Derechos
Economía Social		
Emergencia Social		

En este marco institucional, se desplegaron o estaban diseñados para su implementación, los programas que se detallan en el siguiente esquema:



De este esquema, en líneas generales, puede señalarse que por la propia estructura del Ministerio de Familia y por las experiencias relevadas, la orientación de los programas vinculados con el empleo juvenil emanados desde el gobierno provincial, se desarrollaron más en términos de acciones puntuales a corto plazo que como programas con miradas integrales sobre la problemática que atraviesa a estas poblaciones. En el detalle de cada uno, podrá observarse que a pesar de compartir objetivos generales “significativos”, en su diseño efectivo y en su implementación, sus resultados fueron módicos en materia de empleo juvenil.

En el plano de las acciones desarrolladas por los municipios, la situación que puede reseñarse es bastante más heterogénea, no sólo en el solapamiento con las iniciativas nacionales y provinciales existentes, sino también en materia de foco, temática abordada y sustentabilidad de las actividades. Del relevamiento realizado en el marco de este estudio, pudieron detectarse las siguientes:



En los apartados que siguen, se detallarán las características fundamentales y las experiencias concretas en materia de empleo joven de los programas nacionales, provinciales y municipales existentes en la provincia de Río Negro. También se señalarán los rasgos fundamentales de los programas existentes en el nivel nacional y provincial que no se implementan en la provincia; diseños a partir de los cuales podrían plantearse articulaciones y tomas de experiencias mirando hacia el futuro en materia de empleo juvenil en el ámbito rionegrino.

5.2. Los programas nacionales de empleo juvenil implementados en la Provincia de Río Negro

En la Provincia de Río Negro se relevaron tres políticas nacionales en el campo de las políticas de empleo juvenil.²⁵

En primer lugar, por su vigencia, carácter específico y masivo, es preciso considerar el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyM) promovido por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación que se encuentra activo en la Provincia desde el año 2008 –a pesar de que la ejecución efectiva se inició un año. En términos generales y como se verá en detalle más adelante, la implementación del PJMyM en la Provincia varía de acuerdo a las capacidades locales para su gestión y padece similares dificultades a las que sufren otras iniciativas nacionales impulsadas en el territorio provincial, en particular las referidas a un haz complejo de tensiones: a) las administrativas, consecuencia de las demoras en las transferencias monetarias, b) las políticas, resultado de gestiones municipales, provinciales y nacionales de diferente adscripción política, c) las tensiones propias de los bajos niveles de articulación interinstitucional existentes entre agencias estatales provinciales.

En segundo lugar, se analizará el programa Formación para el Trabajo, que se ejecutó entre el 2007 y el 2010, sostenido conjuntamente por el financiamiento de Nación y la Provincia de Río Negro. Este Programa se desarrolló a partir de un convenio entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Nación y el Ministerio de Educación provincial, siendo responsable de su aplicación, la Subsecretaría de Educación rionegrina. Del mismo, puede señalarse que se caracterizó por el logro de altos niveles de articulación a nivel local, en lo que hace a las instituciones educativas, los municipios, otras agencias estatales –como las oficinas de empleo- e incluso, instancias de la sociedad civil, pero de igual forma, se enfrentó con crecientes dificultades a nivel interministerial, que conspiraron contra la posibilidad de consolidar un vínculo entre el área educativa y otras instancias que hubiera favorecido la inserción de los beneficiarios en actividades productivas

Finalmente, se dará cuenta de la dinámica y resultados del Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA), programa de nivel nacional implementado de forma descentralizada en la provincia de Río Negro. El mismo depende de la Dirección General de Desarrollo Territorial que funciona bajo la órbita del Ministerio de

²⁵ Por la complejidad y características de cada programa y porque en muchos casos han operado en paralelo pero sin articulación alguna, se presentan las iniciativas en función de sus dependencias institucionales, y no considerando una clave temporal o el estatuto de vigencia de las mismas.

Producción de la Provincia de Río Negro, y articula con la Unidad de Cambio Rural (UCAR), del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de Nación. Cabe destacar que si bien este programa no constituye una política de empleo focalizada en la población joven, interesa como caso a estudiar ya que cuenta con un núcleo de acciones específicas a realizar con jóvenes rurales. La “Unidad de Jóvenes”, dentro de la planificación del Programa, está orientada a la identificación de grupos de jóvenes en el territorio a través de las organizaciones, con el fin de promover el desarrollo juvenil y la participación de los jóvenes en el diseño de proyectos de emprendimientos locales, con base en el estímulo y apoyo del programa como el desarrollo de capacitaciones específicas. Desde su inicio a fines de 2009, el programa viene realizando capacitaciones para reforzar y mejorar tanto aspectos técnicos como organizativos de las unidades productivas, así como también ha destinado recursos – bajo modalidades de subsidios, créditos con tasas subsidiadas o líneas de crédito – para proyectos productivos de carácter asociativo con base local.²⁶

5.2.1. Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” (PJMMT) – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” tiene como instrumentos normativos de base la RESOLUCION M.T.E. Y S.S. N° 497 del mes de mayo de 2008²⁷, a partir de las atribuciones que le otorga a este ministerio la Ley de Empleo – Ley N° 24.013/91.²⁸ que lo faculta para el establecimiento de programas destinados a fomentar el empleo y mejorar la empleabilidad de las y los jóvenes con mayores dificultades de inserción laboral, a través de la promoción de políticas activas de empleo. El Reglamento Operativo del Programa y formularios de base de su implementación²⁹ se basan en la Resolución de la Secretaría de Empleo, N°261/08.³⁰

²⁶ Al momento de la redacción del presente informe, el Programa se encontraba en proceso de reorganización resultante del cambio de autoridades provinciales. Los resultados que se detallan a continuación son válidos hasta el mes de diciembre de 2011.

²⁷ Resolución MTESS. N° 497/08, disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/programajovenes/Res_MTEySS_497-2008_Jovenes_con_Mas_y_Mejor.pdf

²⁸ Asimismo, son marco general para el PJMMT la Resolución de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa 24/01 y el Decreto 357/02, donde se definen el organigrama de la Administración Nacional y la estructura del MTEySS, lo que abarca a la Secretaría de Empleo definiendo sus objetivos

²⁹ Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/programajovenes/Res_SE_261-2008_Jovenes_con_Mas_y_Mejor.pdf

³⁰ El resto de los instrumentos normativos posibilitan el desarrollo de diversos componentes diseñados en la Resolución MTEySS N° 497 son: a) Resolución Secretaría de Empleo 825/08:

Este instrumento de política de empleo se diseñó en el marco más amplio del Plan Integral para la Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo” que el MTEySS desarrolla desde el año 2003, a partir de la Resolución MTEySS N° 256/03.³¹ El mismo presentaba como fines centrales: a) mejorar las condiciones de inserción laboral de los trabajadores; b) fortalecer la competitividad de las unidades productivas. Para ello, se articularon cinco líneas de acción: 1) incentivos para la promoción de nuevos puestos de trabajo; 2) incentivos para el sostenimiento del empleo; 3) intermediación laboral; 4) asistencia técnica; 5) formación profesional³². El Programa “Más y Mejor Trabajo” incluye en su operatoria, la articulación de un conjunto de programas orientados a “promover la inserción laboral de trabajadores desocupados en empleos de calidad.”³³

En este sentido, el PJMMT es una política de cobertura nacional, de carácter multiactoral y multinivel. Opera articulando instituciones nacionales, provinciales y municipales, actores del sector privado y público, que desarrollan actividades tanto en formación profesiones, como organizaciones empresariales y sindicales, así como con la participación de organizaciones de la sociedad civil.

Este programa parte de un diagnóstico según el cual la relación de los jóvenes con el mercado de trabajo se caracteriza por la alta rotación y por la precariedad laboral, a pesar de la tendencia a la disminución de las tasas de desempleo juvenil. De allí se desprende su objetivo principal “generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar 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 o insertarse en un empleo”.³⁴ En este sentido y de acuerdo a lo recogido en entrevistas con responsables de la coordinación del Programa, este objetivo explicitado en la normativa se traduce

circuito operativo para reconocimiento de los gastos en formación teórica de los jóvenes incluidos en las prácticas calificantes del Programa; b) Resolución MTEySS 521/09: sistema modular en las prestaciones del Programa, determina su monto y establece el sistema de información para la gestión de los registros; c) Resolución MTEySS 1094/09: creación del Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales en el cual se permite la participación de los beneficiarios del PJMMT; c) Resolución Secretaría de Empleo 1.554/09: habilitación de organismos públicos (nacional, provincial y municipal) para presentación de propuestas de prácticas calificantes y/o de inserción laboral para los beneficiarios del Programa Jóvenes. Cf. Díaz Langou, Gala; Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto, Fernanda: “Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión”, Documento de Trabajo N°45, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2010.

³¹ Disponibles en: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/calidad/res_mteyss-256-03.pdf

³² Disponibles en: <http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/masymejortrabajo.pdf>

³³ Disponibles en: <http://www.trabajo.gov.ar/masymejor/index.asp>

³⁴ Resolución MTESS. N° 497/08, Artículo 1.

en la búsqueda de formar en habilidades que permitan a los beneficiarios incorporar herramientas formativas que mejoren su empleabilidad, por un lado. Y por otro, pretende formar para el trabajo, propiciando una mayor cercanía de los jóvenes con el mercado laboral de su localidad a partir de su incorporación a las actividades productivas de la zona. Ambos aspectos se encuentran íntimamente relacionados y en ambos casos, la intención es que quienes pasan por el Programa puedan consolidarse en espacios de trabajo formal.

Para lograr estos objetivos el Programa ofrece a sus beneficiarios participar en redes de formación profesional que articulan acciones con actores de tres índole: 1) agencias estatales y organizaciones locales, 2) sectores productivos –en particular con los sindicatos de la zona- y 3) espacios a nivel provincial –tanto organizaciones sociales como instancias estatales.

El Programa, en tanto pretende focalizar su atención en los jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad, establece como criterios de selección y requisitos de ingreso que los/las jóvenes:

- Tengan entre 18 y 24 años
- Tengan residencia permanente en el país
- No hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria
- Que se encuentren en situación de desempleo
- Adhieran al Programa por medio de la firma de un convenio que se formaliza en las Oficinas de Empleo que forman parte de la Red de Oficinas de Empleo del MTEySS.

Con esta población como meta, el Programa desarrolla un conjunto de prestaciones dirigidas a jóvenes que se encuentran acompañadas de ayudas económicas no remunerativas modulares y graduales³⁵ a partir del cumplimiento de actividades dentro de las prestaciones ofrecidas por el PJMMT. Los jóvenes participan en espacios

³⁵.Según señala la Resolución 497/08 en su Artículo 7, el componente económico es incompatible con la percepción de otros beneficios, a saber: “a) las prestaciones dinerarias previstas en el Seguro de Capacitación y Empleo en el Programa Jefes de Hogar o en otros programas nacionales, provinciales o municipales sociales, de empleo o de capacitación laboral; b) las prestaciones por desempleo previstas por la Ley N° 24.013 y sus modificatorias; c) prestaciones previsionales o pensiones no contributivas, salvo las otorgadas en razón de la discapacidad de su titular; d) compensaciones por gastos de traslado y refrigerio o de incentivos financiados por este Ministerio por la participación en acciones de capacitación, terminalidad educativa, formación profesional o de entrenamiento para el trabajo.” Resolución MTEySS 521/09. Disponible en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.puntoprofesional.com/P/0501/MTESS_521-09.HTM

formativos que incluyen una carga de 94 horas durante dos meses a las que se suman otras 24 horas de alfabetización digital. Los beneficiarios reciben la transferencia de ingresos a través de una tarjeta, por lo que el 100% de ellos se encuentra bancarizado.

Para el diseño e implementación de las prestaciones se propone que éstas tengan como finalidad brindar apoyo a la construcción e implementación del proyecto formativo y ocupacional decidido por cada joven, para generar oportunidades de desarrollo de trayectorias laborales calificadas que tengan nexo con sus perfiles, expectativas y entornos de vida.

La implementación del PJMMT cuenta con un sistema de acompañamiento y seguimiento por parte de tutores que son parte de los equipos de trabajo de las Oficinas de Empleo Municipales y que tienen como funciones:

- a) proponer y acordar las actividades a las cuales será derivado/a conforme a lo previsto en el proyecto formativo y ocupacional; b) verificar el desempeño en las mismas, su grado de satisfacción, las dificultades que debe enfrentar y proporcionarle medidas de solución; c) promover la participación semanal de la o el joven en talleres o clubes de empleo, durante los cuales realizará búsquedas de empleo vía Internet o por otros medios, así como compartirá y reflexionará con sus pares acerca de sus experiencias, con la asistencia permanente del tutor; d) derivar al joven a entrevistas de trabajo, en función de las vacantes de empleo ofrecidas por las empresas u otros empleadores.”³⁶

El seguimiento los jóvenes debe realizarse durante los seis meses posteriores a su desvinculación del Programa.

Las prestaciones que brinda el Programa se organizan en nueve líneas principales:

1. Orientación e inducción al mundo del trabajo. Esta prestación se desarrolla a partir de los “Talleres de Orientación e inducción al mundo del Trabajo”. Su objetivo central es el fortalecimiento de los/las jóvenes en la construcción/ revisión de su proyecto formativo y ocupacional, detectando con acompañamiento de orientadores y tutores, a) intereses, necesidades y prioridades en las dos dimensiones citadas; b) las particularidades de sus entornos sociales y productivos. En este mismo proceso se busca revalorizar saberes y habilidades para el trabajo previamente adquiridas en diversos espacios. Como finalidad general de este proceso de construcción /revisión,

³⁶ Resolución MTESS. N° 497/08, Artículo 6.

se busca la definición por parte de los/las jóvenes, de estrategias adecuadas para planificar y desarrollar su camino de búsqueda, formación y acceso al empleo.³⁷

Esta etapa es de carácter obligatorio y previa a la participación en el resto de las prestaciones –salvo del componente de terminalidad educativa que puede ser paralelo– y cuya duración máxima es de dos meses. El cumplimiento de asistencia al mismo habilita la percepción de la ayuda económica de \$150 para cada joven por el plazo máximo de dos meses.

2. Formación para la certificación de estudios primarios y/o secundarios. El Programa entiende que la terminalidad educativa es una de las mejores vías para “mejorar la inserción en trabajos de calidad y disminuir la rotación exacerbada en empleos de corta duración”³⁸ por lo que estas certificaciones son centrales a los propósitos del Programa. Para su desarrollo, se prevé la articulación con las carteras educativas de los diferentes niveles en los que se opera, así como también con los servicios de formación y certificación de estudios para adultos, con el fin de generar condiciones para posibilitar la terminalidad educativa correspondiente de los participantes del Programa. La asistencia para su cumplimiento posibilita el acceso a ayuda económica de \$150 por un plazo máximo de 18 meses.³⁹

3. Cursos de formación profesional. En función a las definiciones resultantes de los “Talleres de Orientación e inducción al mundo del Trabajo”, los/las jóvenes pueden participar de los Cursos de Formación Profesional ofrecidos por las Oficinas de Empleo Municipal. Los mismos deben responder a criterios establecidos desde el MTEySS, sobre todo, los referidos a las demandas socio-productivas locales y de las necesidades formativas de los jóvenes, cumplimentando con criterios de calidad. La participación en los cursos de capacitación genera acceso a ayuda económica de \$150 por mes con un máximo de 6 meses.

4. Certificación de Competencias Laborales. Esta prestación certifica competencias y experiencias laborales previas o genera orientación para completarlas en caso de existir, a través de los cursos de formación del Programa. Opera a través de los orientadores y tutores asignados a los/las jóvenes.

5. Generación de emprendimientos independientes. A partir de la definición

³⁷ Los temas centrales de los talleres son los siguientes: 1) análisis del contexto productivo local y de las oportunidades de empleo o de trabajo que se presentan; 2) construcción o actualización del proyecto formativo y ocupacional; 3) derechos y deberes de los trabajadores; 4) condiciones de trabajo y salud ocupacional; 5) alfabetización digital. Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/jovenes/acciones.asp>

³⁸ Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/jovenes/acciones.asp>

³⁹ Se aclara en los documentos de base del Programa que este plazo puede ser extendido por vía reglamentaria, con el fin de permitir el acceso a la terminalidad secundaria de los adherentes, en los casos en que inicien con estudios primarios incompletos.

realizada por los propios adherentes al Programa en las prestaciones iniciales, se propone la promoción de actividades independientes –tanto individuales como asociativas. Este tipo de opciones implican la derivación a cursos de gestión empresarial dictados por consultores especializados en la elaboración de Planes de Negocios. Los planes de negocios generados por este medio son apoyados posteriormente con asistencia técnica, legal y financiera para su implementación durante las primeras etapas del emprendimiento.

6. Prácticas calificantes en ambientes de trabajo. Con el fin de adquirir o completar formación laboral, se propone la realización de aprendizajes concretos en ambientes laborales, los cuales pueden ser provistos por empresas del sector público o privado. Dichas prácticas calificantes se desarrollan en el marco de proyectos presentados por las unidades productivas, iniciativas que deben contemplar componentes teóricos del puesto de trabajo, generando conocimientos que luego serán aplicados prácticamente por los/las jóvenes en los puestos de trabajo concretos; éste último componente asistido por tutores designados por la empresa. Los/las jóvenes adherentes al Programa sólo pueden participar de una práctica calificante, con un plazo máximo de extensión de seis meses. Las mismas se desarrollan en turnos diurnos, de lunes a viernes y con un tope máximo de veinte horas semanales. La ayuda económica en este caso asciende a \$550 por mes por un plazo máximo de seis meses.⁴⁰

7. Apoyo a la búsqueda de empleo. Las oficinas municipales de empleo deben asistir de forma permanente a los/las jóvenes en la elaboración de para la búsqueda de empleo. Estas oficinas, citan periódicamente a los/ las adherentes del Programa para el asesoramiento, orientación y evaluación en ese sentido. El cumplimiento de la asistencia a dichas actividades permite el acceso a ayuda económica de \$150 por mes por un plazo máximo de hasta 4 meses.

8. Intermediación laboral. Las oficinas municipales de empleo generan información permanente sobre demandas de trabajo de empresas locales compatibles con los perfiles de los/las jóvenes participantes del Programa. Los tutores informan sobre dicha oferta y asesoran sobre entrevistas de selección generando derivación a los posibles empleadores.

9. Apoyo a la inserción laboral. Desde el MTEySS se promueve la contratación de jóvenes generando incentivos financieros para los empleadores según se incorporen varones o mujeres durante un plazo mínimo de un mes y máximo de seis meses. Los jóvenes incorporados a los puestos de trabajo por medio del Programa de Inserción

⁴⁰ Explícitamente se señala en los documentos que este tipo de práctica no genera relación laboral ni con la empresa ni con agencias públicas asociadas al Programa, así como tampoco genera responsabilidad solidaria con las empresas que generan los proyectos.

Laboral⁴¹, perciben una ayuda económica mensual de \$400, que se completa con la diferencia abonada por el empleador hasta alcanzar el sueldo básico de convenio correspondiente.

Como se indicara más arriba, la implementación del PJMMT requiere de la articulación de acciones entre Nación, Provincia y municipios con funciones diferenciadas. En el caso de las provincias que participen el Programa⁴², las mismas deberán asumir funciones de difusión y registro de participantes, así como de articulación con las carteras educativas para promover la terminalidad de los estudios y el fortalecimiento de los espacios de formación para el trabajo existentes. Igualmente deberá generar diálogos y acuerdos con los sectores productivos locales, así como fortalecer los entramados productivos locales para ampliar las oportunidades de empleo en general y para los jóvenes en particular. De igual forma, las provincias deben promover, fortalecer y monitorear la gestión de las oficinas de empleo municipales para el desarrollo de las actividades requeridas por el Programa. Finalmente, se espera que las provincias generen información solicitada por el MTEySS sobre indicadores específicos.

En relación al nivel municipal el PJMMT articula con las Oficinas Municipales del Empleo, las cuales deben en primer lugar, crear un área de atención especializada en la temática de juventud y empleo dentro de su órbita. En este nivel, cada Municipio debe diseñar e implementar los Esquemas locales de prestaciones para la implementación del Programa así como articular con el sector productivo local, con las instituciones educativas así como con otros actores implicados en la promoción del trabajo entre los jóvenes, así como desarrollar estrategias difusión específica para los destinatarios del Programa. De igual forma, debe destinarse recursos físicos y financieros al funcionamiento del área Jóvenes de las OEM, entre otras funciones específicas ligadas a la dimensión operativa del Programa. El Área de Empleo para Jóvenes en la OEM debe contar con un equipo especializado para la atención de los jóvenes, integrado por a) orientadores, que reportan la coordinación de la OEM y deben dirigir el proceso de orientación e inducción al mundo del trabajo de las y los jóvenes, para lo cual tendrá a su cargo la organización, implementación y evaluación de las actividades vinculadas a los talleres pertinentes ; b) tutores, que reportan al orientador y cuyas funciones fueron descritas más arriba; c) capacitadores, reportan al orientador y deben facilitar los procesos de enseñanza y aprendizaje en los talleres

⁴¹ Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/promoempleo/insercion_sprivado.asp

⁴² Resolución MTESS. N° 497/08, Artículo 10.

que se implementen en la fase de orientación e inducción al mundo del trabajo; d) relacionista con empresas . Este perfil debe existir previamente en las OEM y tiene a su cargo la búsqueda de espacios de aprendizajes en las empresas que desarrollarán las prácticas calificantes previstas como prestación del Programa.

La información oficial disponible sobre implementación del Programa puede señalarse en base a los datos del MTEySS. Hasta el mes de marzo de 2010, el Programa había alcanzado los siguientes resultados, según Berra (2010):

- Presentaba una cobertura territorial que alcanzaba a 17 provincias en 119 municipios.
- Desde los inicios del Programa en junio de 2008 y hasta marzo de 2010, se incorporaron al programa un total de 109.327 jóvenes, de los cuales, del total de adherentes, un 56.7% eran mujeres, mientras que la tasa de participación femenina alcanzaba un 60,6% entre la población efectivamente cubierta por prestaciones del Programa. Se verificaba para el mismo corte temporal, una importante participación de jóvenes del tramo de edad de 18 a 21 años, quienes representaban el 67,3% del total de adherentes.
- En relación a la participación en las prestaciones ofrecidas por el Programa, del total de los/as jóvenes el 88,1% participó de los talleres de orientación e inducción al mundo del trabajo. A esta prestación le sigue la finalización de estudios con un 60,5% de los/las jóvenes cubiertos por el PJMMT. Siempre sobre el total, un 40,4% había participado de actividades de apoyo a la búsqueda de empleo; un 22 % lo hizo en actividades de apoyo a la empleabilidad e integración social y finalmente sólo un 12,3% había participado en acciones de formación profesional.
- En relación a la vinculación con el mundo del trabajo, el 51,8% de los/as jóvenes manifiesta no haber tenido experiencia laboral. Dentro de la población que sí trabajó con anterioridad, el 55,3% lo hicieron en tareas de baja calificación y un 36,8% de los/las jóvenes pertenecientes a este subgrupo, se postula para las mismas actividades laborales en los que se desempeñó.
- Una proporción muy importante de jóvenes (44%) tienen expectativas de acceder a tareas laborales de mayor calificación de las que tuvieron anteriormente.

En el marco del presente estudio, se tuvo acceso a información referida al año 2011 generada por la autoridad de aplicación del PJMyMT a partir de reportes internos que señalan:⁴³

- El Programa presenta una cobertura territorial que alcanza a 21 provincias y opera efectivamente en 174 municipios. Este no se implementa en las provincias de San Luis y Catamarca. En La Pampa, 3 municipios han adherido durante el mes de Marzo de 2011, generando 180 adhesiones pero, a la fecha del informe, no tenía datos sobre cobertura efectiva.
- Desde los inicios del Programa y al mes de marzo de 2011, se habían adherido 231.435 jóvenes de entre 18 y 24 años de edad. La tasa de participación femenina entre los jóvenes adherentes al Programa es del 52,3%, mientras que el valor para los efectivamente cubiertos llega al 53,4%. Entre los actualmente cubiertos, casi el 70,0% tiene hasta 21 años, incluyendo un 34,5% que tiene menos de 20 años.
- En relación a las características laborales de los destinatario, el 59,5% de los jóvenes cubiertos actualmente por el Programa manifestó no tener experiencia laboral (nunca trabajaron), mientras entre aquellos que sí alguna vez trabajaron, lo hicieron mayoritariamente en actividades de baja calificación (56,4% sólo realizó tareas no calificadas).
- La mayoría de las mujeres que tiene alguna experiencia realizó actividades vinculadas al cuidado y atención de personas (32,0%), la comercialización directa (23,8%) y el servicio doméstico (22,9%). Por su parte, los varones tuvieron ocupaciones del sector de la construcción (43,4%) y la producción industrial y artesanal (19,0%).
- Entre quienes alguna vez trabajaron, el 40,2% se postula para las actividades laborales que desarrolló. Las mujeres se postulan principalmente para la comercialización directa (26,6%), actividades de gestión administrativa (22,3%), servicios gastronómicos (19,7%) y cuidado y atención de personas (20,6%). En tanto los varones prefieren en mayor medida actividades laborales ya desempeñadas como tareas en la construcción (34,3%) y producción industrial y artesanal (21,3%).
- Una proporción muy importante de jóvenes (40,4%) tiene expectativas de realizar tareas laborales de mayor calificación a la que tuvieron.

⁴³ MTEySS -Secretaría de Empleo- Dirección de Información Estratégica para el Empleo- Jóvenes con Más y Mejor Trabajo- Informe mensual Marzo 2011- Comunicación Interna.

5.2.1.1. Implementación a nivel provincial: masividad y paradojas en la relación con “lo local”

Como se indicara más arriba, el PJMMT tiene presencia en la provincia de Río Negro desde 2008. El mismo se gestiona a partir de la coordinación de la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) local, que depende orgánicamente del MTEySS, con sede en Viedma. Si bien la Provincia cuenta con 7 oficinas de empleo que son parte de la Red de Servicios del Ministerio de Trabajo (en las ciudades de Cipolletti, El Bolsón, General Roca, San Antonio Oeste, San Carlos de Bariloche, Viedma y Villa Regina),⁴⁴ no obstante, hasta diciembre de 2011 el Programa operaba efectivamente sólo en tres localidades rionegrinas: Cipolletti, San Carlos de Bariloche y General Roca. A pesar de encontrarse acotado geográficamente de esta forma, las autoridades provinciales responsables del Programa, proyectaban la ampliación de la cobertura de este, con miras a sumar, en principio, a la localidad de San Antonio Oeste. En paralelo, se trabajaba en el desarrollo de Unidades de Empleo en Luis Beltrán, Lamarque y Sierra Colorada. En este último caso, debe señalarse, que, a diferencia de las Oficinas de Empleo Municipal, las Unidades de Empleo no se constituyen en receptoras de asistencia financiera por parte de la GECAL sino, solamente, se les aporta apoyo técnico e informática para la incorporación al Programa (Forteza y Potenza, 2011).

En lo que hace a los datos de cobertura puntuales para la Provincia de Río Negro, los datos a marzo de 2011, señalaban los siguientes guarismos:⁴⁵

- 2177 jóvenes adherentes, 1265 jóvenes cubiertos.
- 131 cubiertos durante el mes de marzo de 2011, de los cuales 53 se encontraban vinculados a la prestación Formación Profesional y 73 participaban de otras actividades vinculadas con la promoción del empleo, entre las cuales se encuentran los Cursos de Gestión Empresarial, Apoyo a la Empleabilidad, Orientación Educativa y Construcción Ciudadana, Apoyo a la Búsqueda de Empleo, Club del Empleo y Talleres de Orientación Laboral.⁴⁶

⁴⁴

Disponible

en:

http://www.trabajo.gov.ar/redempleo/directorio_res.asp?txtProv=RIO%20NEGRO

⁴⁵ MTEySS- Secretaría de Empleo- Dirección de Información Estratégica para el Empleo- Jóvenes con Más y Mejor Trabajo- Informe mensual marzo 2011.

⁴⁶ El informe de referencia no da cuenta de los cinco casos de diferencia entre lo que se informa como efectivamente cubierto durante marzo de 2011 y los efectivamente vinculados a prestaciones.

Complementariamente, un informe específico sobre el Programa en la Provincia, realizado desde la sociedad civil por Forteza y Potenza (2011), señalaba que:

- Para noviembre de 2010, en la Provincia se contabilizaban 1800 beneficiarios, 920 en Cipolletti y 870 en San Carlos de Bariloche, lo que constituía el 1,3% del total nacional.
- Para julio de 2011, se daba cuenta de más de 1000 jóvenes participando del Programa y 500 en lista de espera.
- El informe señala que la implementación en la Provincia muestra un buen proceso de articulación con organizaciones de la sociedad civil, en los espacios de capacitación, como es el caso de la participación de las Universidades del Comahue y de Río Negro. También se señala sin detalles, articulación con el sector privado en San Carlos de Bariloche.

El desarrollo histórico de la implementación del Programa en Río Negro muestra el impacto de la diversidad local, factor que, como se verá en los análisis que siguen, es crucial para evaluar el éxito y los límites de su aplicación en la provincia.

Cipolletti fue pionera en la implementación de este Programa, iniciando actividades en el año 2008. Allí, el PJMyMT funcionó en sus primeros componentes, durante un lapso de dos años, hasta que en 2010 su ejecución se suspendió. En 2011 este programa fue relanzado pero este fenómeno pone de manifiesto una trayectoria sinuosa resultante de las dificultades para consolidar una política pública multinivel a lo largo de los años. De acuerdo a lo recogido en las entrevistas, desde el inicio de su funcionamiento a nivel local, la Municipalidad de Cipolletti aceptó la implementación del Programa pero con la condición de hacerse cargo de los talleres que forman parte del Programa de Orientación e Inducción al mundo laboral (POI). Esta decisión, a la vez que otorga un alto nivel de compromiso de los responsables locales en la ejecución de la política –que otorga también mayor autonomía en ciertas decisiones– coloca en una difícil situación a los gobiernos locales en el momento del pago de las transferencias acordadas. Así, el Programa no logró escapar en Cipolletti, de la ambigüedad derivada de esta delegación de responsabilidades. Por un lado, los talleres dictados por instituciones del lugar, posibilitaban el abordaje en base a la realidad local y la intervención activa del Municipio en la definición del tipo de cursos ofrecidos y en el manejo administrativo del Programa. Por otra parte, la administración de un Programa que depende de las transferencias corrientes desde Nación, en

algunas ocasiones rebalsa la capacidad local para gestionar una política que incluye facetas bien diferentes y que implica tanto ofrecer una variedad de talleres como acompañar la terminalidad educativa y lograr sostener en término los pagos a los beneficiarios y a quienes brindan la capacitación. En ese sentido, los retrasos en la dimensión administrativa –ya sea monetaria como en la autorización de los cursos y actividades a desarrollar– dejan a las unidades locales ejecutoras en situaciones complejas, sobre todo, frente a los procesos que, entre los propios jóvenes convocados, dispara la implementación del Programa.

En el caso de Bariloche, su implementación data de 2010 y a partir de allí fue incrementando notoriamente el número de población objetivo cubierta, ya que se inició con una meta de 1000 beneficiarios y se esperaba sumar otros 700 para 2012. Estos números contrastan con la menor cantidad de beneficiarios que presentaba el Programa en las ciudades de Cipolletti y General Roca -ambas con 450 jóvenes participantes cada una, probablemente debido a tener menos población en la ciudad y también afrontar menores tensiones sociales⁴⁷. Como veremos más adelante, la masividad de esta cobertura no puede decirse que se complemente con resultados significativos a nivel de la mejora en la situación de los jóvenes barilochenses frente al mundo del trabajo; aunque sí ha desplegado un interesante proceso a nivel simbólico y cultural de inclusión a partir de la participación en el Programa.

Para el caso de la capital provincial, el PJMyMT no logró implementarse debido, fundamentalmente a los problemas para sostener acuerdos territoriales entre el Municipio, los responsables provinciales y la Nación. Estas tensiones políticas impactaron notablemente en la trama local, no sólo impidiendo llevar adelante este programa, sino que, de acuerdo a la responsable provincial del PJMyMT, este disenso redundó en que el Municipio impulsara un programa similar en directa competencia con ellos; nos referimos al Programa de Inclusión y Educación para Jóvenes (PIE), que implementa la Municipalidad de Viedma y que se describe más adelante en este mismo apartado. Este tipo de situaciones genera solapamiento de propuestas públicas en materia de empleo joven a la vez que ineficiencias en la aplicación de recursos disponibles para paliar una situación compleja de por sí.

A la hora de evaluar la implementación del Programa a nivel provincial, entre los principales logros señalados, desde las autoridades provinciales del PJMyMT, se

⁴⁷ Este municipio cuenta con ordenanzas específicas vinculadas con el Programa: en primer lugar, el Convenio 10/07 con el MTEySS, el protocolo de adecuación 08/09 y la ordenanza 2019/10. Disponible en: http://www.concejobariloche.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4966&Itemid=495

señalan dos núcleos principales de la propuesta a nivel general: fomentar la culminación de los estudios y recuperar la “cultura del trabajo”. En ese sentido, las principales dimensiones exitosas resultantes de la implementación del Programa, son organizadas por los responsables provinciales, alrededor de los siguientes ejes:

- Amplia cobertura numérica en población joven. Este Programa ha logrado importantes niveles de cobertura llegando a cerca de 3000 jóvenes a lo largo de tres años.
- Diversidad de la oferta adecuada a la diversidad productiva. Los informantes clave entrevistados en la provincia de Río Negro, destacan como una de las particularidades del Programa, la diversidad en la oferta de los talleres, lo que se vincula en estos discursos, a las características del mercado productivo y de trabajo de cada región. De este modo, mientras en Bariloche los cursos que se ofrecen están orientados al turismo y la hotelería -barman, mozo, guía turística- así como entrenamientos laborales en distintas áreas del municipio -como Parques Nacionales, Administración o Tránsito- , en la zona del Alto Valle, se implementan cursos relacionados a la producción frutícola -poda, embalaje, entre otros. Es decir que las características de cada región de la Provincia influyen considerablemente en la fisonomía que adquiere el Programa. Este punto, que conforma un aspecto positivo, tal como es la adecuación de un Programa nacional a la realidad local también enfrenta una dificultad para sostener niveles de empleo juvenil a futuro. Nos referimos a una de las mayores dificultades del mercado local que es el problema del trabajo de temporada que, según informantes clave, se encuentra “casi culturalmente implementado”. Este punto deja algunos interrogantes a futuro, principalmente acerca de qué tipo de políticas de empleo juvenil impulsar en contextos que presentan estas características.⁴⁸ De todas formas, esta fuerte impronta de “lo local” es quizás un rasgo a destacar, mucho más cuando se trata de un Programa de nivel nacional que podría haber dejado menor margen de autonomía las autoridades de niveles inferiores de decisión. Esta impronta también se puntualizó en relación con el protagonismo que el Programa otorga a los municipios, lo que también puede presentarse como una dificultad, sobre todo a la hora de los acuerdos y desacuerdos políticos.

⁴⁸ En el resumen final de este acápite, se plantearán algunos elementos críticos respecto a esta “naturalización”.

- Alto impacto en materia de terminalidad educativa. Un elemento destacado por las autoridades provinciales del Programa refiere a la terminalidad educativa que propicia este programa. Sin entrar aquí en una discusión acerca de la articulación escuela-trabajo es preciso resaltar la peculiaridad de un Programa de Empleo Juvenil que es más reconocido por los “logros educativos alcanzados” que por el porcentaje de jóvenes que logró insertarse en el mercado laboral. En palabras de la responsable provincial -quien se presenta como educadora, rasgo biográfico quizás influya significativamente en su percepción:

El primer logro que voy a decir es la cantidad de chicos que han tenido la posibilidad de terminar la escuela. Obviamente, el empleo, el trabajo, la promoción del empleo es muy importante, tiene mucho que ver con el programa, pero nosotros hemos coincidido con las Oficinas de Empleo en esto de darle una importancia primaria a la culminación de los estudios formales. Eso y la cultura del trabajo. Los chicos que van ahí tienen dos generaciones de desocupados, o sea que no saben lo que levantarse todos los días para ir a trabajar.

- Desarrollar un mayor acompañamiento de las trayectorias de las personas jóvenes, aunque ciertamente más en algunas localidades que en otras. Entre las grandes ventajas o logros del Programa, de acuerdo al diagnóstico trazado por sus impulsores, está la cuestión de la “orientación” que este brinda a los jóvenes en sus búsquedas laborales, en particular en lo relativo tanto a la formación para como en el trabajo. Este acompañamiento es una de las virtudes del Plan, que busca, a través de figuras como las de los tutores y orientadores, una presencia más concreta de instancias estatales en las trayectorias de los jóvenes.

A la hora de reseñar las dificultades de implementación, a nivel provincial en general, se destacaron nuevamente los factores vinculados a las tensiones administrativas producto de las demoras en la transferencia del dinero para los talleristas y los beneficiarios, los problemas de articulación entre los distintos niveles de gestión - municipal, provincial y nacional- debidos a la dificultad de plasmar acuerdos territoriales entre partidos de diferente orientación y la disputa encubierta con la Asignación Universal por Hijo (AUH) por el tipo de beneficiarios (tal como ocurre con otras políticas). En palabras de la Responsable Provincial del PJMyMT:

Yo tuve problemas en los tres lugares donde implementamos el Programa; el gran problema fue el desembolso del dinero. Si bien ahora está mejorado porque antes se depositaba en cuotas y ahora se deposita todo de una sola vez, pero igual los tiempos son eternos y los municipios tienen que salir a bancar eso.

Estas dificultades en la operatoria hablan de problemas que persisten a nivel nacional en cuanto a la capacidad estatal para institucionalizar pagos de manera adecuada, base fundamental para la consolidación de las políticas. De más está decir que esto impacta notablemente en los grados de confianza que las contrapartes locales así como los mismos beneficiarios tienen hacia las políticas implementadas.

A este inconveniente, debemos agregar que, desde la perspectiva local acerca del funcionamiento del Programa, los informantes clave provinciales sostienen que enfrentaron las mismas dificultades que presenta todo programa “enlatado”, cuyo diseño deja poco espacio para innovaciones y readaptaciones locales.

Finalmente, se puntualizaron dos elementos vinculados con los niveles de gestión intervinientes en la “bajada” a territorio del Programa.

Por un lado, se señaló lo desdibujado del rol de las provincias, instancias que podrían tener una mayor injerencia en cuanto a vincular al Programa a los sectores productivos locales y al débil vínculo que se construyó hasta el momento con el sector privado –en su visión debido en parte a una suerte de prejuicio de estos empleadores a incorporar a jóvenes con trayectoria en programas sociales. En segundo lugar, se remarcó nuevamente -aunque ahora en términos negativos- el rol de los municipios en la implementación de este programa. Este último factor, en esta versión, fue ponderado críticamente cuando se lo vincula directamente con las tensiones políticas que atraviesan a este tipo de intervenciones. Tanto en lo que respecta a su intención o no de coordinar aspectos del Programa como en lo referido a generar instancias de articulación con otras políticas para favorecer la participación de jóvenes, la posición de los municipios se constituye en un elemento crucial para comprender los niveles de eficiencia del mismo. Esta capacidad local resulta una variable que condiciona notablemente los niveles de implementación del PJMyMT, ratificando la importancia de producir articulaciones virtuosas entre los múltiples niveles intervinientes.

Mirando hacia el futuro a nivel provincial, sobre los desafíos que se le planteaban al este programa hacia fines de 2011, se señalaron tanto la necesidad de profundizar la institucionalización de las Oficinas de Empleo como las líneas vinculadas con las mejoras en la “empleabilidad” de los jóvenes. Finalmente, destacan que se trata de un

Programa eminentemente urbano, pensado para jóvenes en estos espacios, lo que da un cariz particular al focalizarse en aquellos barrios donde las estadísticas sociales muestran mayores niveles de vulnerabilidad en de cada localidad.

5.2.1.2. Implementación a nivel local: el desafío de las diferencias territoriales

5.2.1.2.1. El PJMMT en San Carlos de Bariloche: masividad y mecanismos de contención donde el problema es el empleo.

La implementación del Programa en San Carlos de Bariloche, cuenta desde sus inicios en 2009 con ordenanzas municipales específicas de vinculación, como es el caso del Convenio 10/07 con el MTEySS, el protocolo de adecuación 08/09 y la ordenanza 2019/10⁴⁹. En 2009 comenzaron con la realización del primer componente contemplado por el PJMMT que son los talleres de Programa de Orientación e Inducción al mundo laboral, que contó con un máximo de 200 participantes por cada taller. En ese primer año se lograron implementar 2 talleres con un aproximado de 400 participantes. Como siguiente paso, en 2010 se comenzaron actividades vinculadas al componente de “Terminalidad Educativa”, que es la única instancia del programa que no requiere haber pasado por los talleres POI previamente.

El programa fue creciendo y hacia fines de 2011 se contaba casi con 1700 jóvenes inscriptos en la plataforma del programa, de los cuales alrededor de 1000 estaban participando activamente de diversas actividades en base al calendario educativo (en las capacitaciones o entrenamientos laborales, en función de cada caso). En función de la cantidad actual de inscriptos en el programa y de acuerdo a lo señalado desde la Oficina de Empleo Municipal, para 2012 se prevé un freno en las incorporaciones de nuevos beneficiarios y una profundización del trabajo con quienes están actualmente inscriptos. Esto implicaría centralizar los recursos del Programa en la profundización del trabajo con los POI, en terminalidad educativa, en las prácticas calificantes y el Club de Empleo.

Aprendizajes y enseñanzas

Si bien un análisis de los datos obtenidos arroja que numéricamente se puede hablar de un desbalance importante entre el número de inscriptos y participantes en los POI frente a la presencia de los jóvenes por los demás componentes del PJMMT, no

49

Disponible en:
http://www.concejobariloche.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4966&Itemid=495

obstante pueden destacarse como logros de la implementación los alcances de la terminalidad educativa, de la integración espacial y simbólica de los jóvenes en la ciudad y con menor intensidad, algunas experiencias de inserción laboral tras el desarrollo de prácticas calificantes. A continuación, a manera de balance, se señalan algunos aprendizajes y enseñanzas en estas líneas mencionadas.

1. A nivel de la integración social, espacial y simbólica de los jóvenes. Uno de los elementos que destacaron desde la OEM en relación al Programa y su implementación, han sido los efectos simbólicos de su presencia en la ciudad. Un dato que en otro contexto podría ser menor –la ubicación geográfica de la OEM en el radio céntrico de la ciudad –en San Carlos de Bariloche se vuelve de importancia para la integración de los jóvenes en situación de vulnerabilidad. De acuerdo a lo conversado con diferentes referentes locales, el casco céntrico de la ciudad aparecía como una suerte de zona de exclusión para los jóvenes pertenecientes a los sectores más desfavorecidos de la población barilochense, que muestra una fuerte división social que se plasmada en el uso del espacio.

Esta situación, hizo que desde el organismo local de implementación del PJMMT se propusiera, desde el inicio, que las actividades planteadas enfatizaran sobre aspectos simbólicos y culturales que también hacen a la integración de los jóvenes. En primer lugar, en función a estas particularidades de la ciudad, desde el Programa se aprovechó la existencia descentralizada de los Centro de Atención Territoriales (CAT) de Acción Social del Municipio, para lanzar las convocatorias e incentivar a los jóvenes para que fueran a anotarse a la Oficina de Empleo, localizada en el centro mismo de la ciudad, generando como efecto positivo, una inicial modificación en los patrones de circulación y uso de la ciudad por parte de los jóvenes. Como un referente local resaltó en el marco de la entrevista, los chicos y chicas que se acercan a la Oficina pueden permanecer en el espacio público cercano sin ser expulsados por las fuerzas de seguridad locales, práctica común e instalada en el entramado de la ciudad.

En este sentido, se ha logrado un avance en términos de la integración de los jóvenes a partir la posibilidad de asistir y ser aceptados en espacios que antes les eran ajenos, aunque este pequeño logro no sea más que el inicio de un proceso que requiere de acciones más amplias que las que puede desarrollar el propio programa. Otra experiencia que apunta al mismo objetivo, fue la realización de algunos de los talleres POI en las instalaciones de la Universidad de FASTA. En la evaluación de esta experiencia resalta el valor simbólico otorgado por los jóvenes al hecho de haber concurrido a los talleres “en la universidad”.

Unido a esta misma línea, aparece el papel que, desde la coordinación local, se le asigna al incentivo económico del PJMMT. Este muestra impacto no sólo a nivel de la obvia ayuda material en situaciones puntuales de privaciones que viven los jóvenes de los sectores más vulnerables, sino que se manifiesta como un potenciador simbólico para los participantes del Programa: los chicos y chicas lo valoran porque sienten que les permite mantenerse en el circuito educativo, acceder a bienes como ser los libros y las fotocopias que piden en los colegios, o las zapatillas para poder ir mejor vestidos. Por otra parte, el PJMMT les facilita una fuente para estructurar sus vidas con un número importante de responsabilidades que deben asumir y que les permite sentir que se están haciendo cargo de sí mismos, al tiempo que también brinda formas de contención.

2. A nivel de la integración laboral. Otro aspecto importante son las prácticas laborales calificantes, también llamadas por los operadores “entrenamientos laborales”. Estas prácticas -que pueden darse tanto en el sector público como en el privado- en Bariloche se han logrado realiza, en un número muy reducido en relación con el *quantum* de jóvenes vinculados con el Programa y con significativas dificultades para poder organizarlas y realizarlas, lo que redundo en una menor eficiencia de estos componentes del Programa.

En relación a las prácticas que se hicieron con el sector público suelen estar articuladas con diferentes organismos, con resultados que desde la OEM se evalúan como positivos pero escasos en función de las demandas que plantea el Programa. Entre los organismos con los que se han desarrollado vínculos y se han efectivizado experiencias de prácticas laborales calificantes, se encuentra la propia Municipalidad de San Carlos de Bariloche, el INTA o la Dirección de Parque Nacional. En muy pocas de estas experiencias se han incorporado posteriormente jóvenes a espacios laborales en el sector público. A modo de ejemplo, se indicó que, en el Tribunal de Faltas de la Municipalidad se realizaron tres prácticas calificantes, de las que participaron nueve jóvenes y donde dos consiguieron inserción laboral; en el caso del Museo de Parques Nacionales, varios de los participantes accedieron a ser auxiliares de guía. Otra experiencia a señalar fue una práctica coordinada con Secretaría de Cultura del Municipio en el armado de escenarios e iluminación de espectáculos, puesto que uno de los participantes luego pudo insertarse laboralmente en un reconocido local nocturno para la realización de tareas vinculadas a lo aprendido en dicha práctica.

En la articulación con el sector privado, los logros aportados por la OEM han sido aún más magros, si se considera que el empresariado local contaría con más posibilidades

de proveer al programa espacios para el desarrollo de prácticas calificantes así como de incorporación de jóvenes al entramado productivo local. En ese sentido, la instancia responsable del Programa, señaló que los contactos con el empresariado local son una tarea “por goteo” que conlleva mucho trabajo y que reporta resultados mínimos para las necesidades del PJMMT. Se firmaron convenios con imprentas locales –que incorporaron a cuatro jóvenes- con fábricas de motos y ventanas, así como con algunos comercios pequeños de la ciudad (una vidriería y farmacias).

Un componente importante a nivel de la integración laboral del Programa es el vinculado con el fomento de micro-emprendimientos, presentándose tal vez como uno de los componentes más complejos del mismo. Para acceder a este, se prevé primero el pasaje por talleres POI, luego por capacitaciones específicas en planificación y gestión y recién una vez que esté armado el proyecto de micro-emprendimiento, se evalúa su factibilidad y se otorgan los montos de acuerdo a las características del proyecto. Hasta diciembre de 2011 en Bariloche se habían realizado sólo tres capacitaciones en gestión y planificación, pero no se ha desarrollado ninguna experiencia de este tipo.

3. A nivel de los espacios para el seguimiento y la contención de los jóvenes participantes del Programa. Desde la Oficina de Empleo de San Carlos de Bariloche destacan el componente de la terminalidad educativa como un piso para pensar la empleabilidad, pero que debe complementarse con otras herramientas que les permitan a los jóvenes llevar adelante su propia trayectoria laboral. De todas formas, en la actualidad, el seguimiento del componente de terminalidad educativa, sólo se desarrolla a nivel del contacto formal con las instituciones educativas y el control de los certificados de escolaridad. Hasta 2010 se realizaban seguimientos de los jóvenes mediante la articulación con el Ministerio de Educación que brindaba tutores para esta actividad. Estas tareas no pudieron seguir realizándose por falta de acuerdo entre las dependencias públicas.

En el contacto con los jóvenes y sus diversas trayectorias en el sondeo de la inserción laboral, desde la OEM se considera que la formación y la capacitación en oficios son elementos importantes al igual que las prácticas calificantes para fortalecer la empleabilidad, lo mismo que la existencia de espacios de reflexión para los contactos con el mundo del trabajo. En este sentido, como un logro y un espacio a valorizar, se señalaron las acciones realizadas desde los talleres de Ayuda en la Búsqueda de Empleo y Orientación Laboral (ABEOL), en el que se proponen espacios para el intercambio y la reflexión con los jóvenes, sobre las entrevistas laborales a las que

asisten. Estos espacios tienen como propósito permitir que los jóvenes puedan elaborar las experiencias de fracaso, manejar mejor la frustración y entrenar para poder enfrentar nuevas entrevistas de trabajo y expresarse con mayor soltura frente a un potencial empleador.

4. Principales dificultades de la implementación. Si bien es un Programa que puede considerarse masivo en el contexto de la ciudad que se encuentra bajo análisis, sus dificultades principales se encuentran, justamente, en la posibilidad de que una proporción importante de esos jóvenes pueda continuar su trayecto formativo en el PJMMT así como facilitar la inserción en el mundo del trabajo. En este escenario confluyen obstáculos de tipo estructural -que caracterizan tanto al entramado productivo de la ciudad como al mercado de trabajo y a la idiosincrasia de los decisores del sector privado- como así también otros factores de tipo institucional, que han sido puestos de relieve en todas las entrevistas más allá del Programa y la localidad. Estas dificultades dan cuenta de importantes procesos de desarticulación e interdependencias a nivel del sector público, tanto provincial como municipal. En esta última situación, por supuesto concurren también elementos de tipo político que no pueden dejarse de lado a la hora de observar la implementación del PJMMT.

5. Características del entramado productivo y del sector empresario local. Siendo el turismo el eje de la dinámica económica regional es muy llamativo el escaso número de prácticas calificantes en estas áreas. Estudios anteriores realizados por el CEPP mostraban características estructurales del principal sector productivo de la ciudad, desalentadoras respecto a la posibilidad de incorporación de jóvenes residentes en la ciudad, al mercado de trabajo (CEPP/CFI, 2011). Siendo una actividad que concentra y articula entre el 70% y el 75% de las actividades productivas de la ciudad, muestra un perfil complejo, caracterizado por los siguientes rasgos:

- Un dinamismo alto como generador de empleo, sobre todo en su capacidad de generar “derrame” en actividades como la construcción y el comercio.
- Marcado perfil estacional que limita las tendencias del dinamismo anterior: lo que hace que la demanda aumente dramáticamente en los inicios de la temporada y que las estructuras de personal decrezcan significativamente con su finalización. De todas formas, la construcción civil funciona como un compensador de este carácter estacional del turismo, sobre todo porque es durante la considerada temporada baja, cuando se realizan las principales actividades de la construcción.

- Una alta sensibilidad a las fluctuaciones económicas y de contexto. Así como, desde la crisis del 2001, el sector tuvo un crecimiento importante, con pico en el bienio 2007–2008, desde 2010 se han generado primero situaciones de amesetamiento y pérdida de dinamismo –con la gripe A y la erupción del volcán Chaitén de Chile– que se han convertido en una verdadera recesión con la caída de cenizas volcánicas a principio de 2011.

A nivel si se quiere cultural, a estos rasgos se suma a cierta tendencia histórica del empresariado local del sector a privilegiar la contratación de personal temporal no residente. En este sentido, la afluencia de oferta de mano de obra no local y en muchos casos, sobrecalificada para la demanda del mercado de trabajo, hace que el empresariado primero cubra sus necesidades con esa oferta y luego, casi por descarte, considere la incorporación de jóvenes locales, incluso para la cobertura de los puestos de menor calificación y, por lo general, sólo como refuerzos. A esta situación se agrega un imaginario empresario anclado en la idea de “ausencia de cultura del trabajo” entre los jóvenes y un fuerte desconocimiento de los sistemas de formación existentes así como de los programas desarrollados a nivel estatal para mejorar la empleabilidad de los jóvenes (CEPP/CFI, 2011). Estos factores refuerzan prácticas informales – tanto en mecanismos como en aplicación de criterios – a la hora de seleccionar personal, situación que aumenta la vulnerabilidad de los jóvenes para conseguir su primer empleo en el sector.

Desde la OEM se destacó como un factor operativo que el empresariado local evalúa como un desincentivo, el requisito de contratar una ART durante el período de las prácticas laborales que forman parte del Programa. Este punto fue discutido en el marco de una reunión que se realizó con la Cámara de Comercio local y si bien, este punto luego fue modificado, esto no redundó en una mayor participación en la oferta de prácticas calificantes.

De igual forma, al menos en San Carlos de Bariloche, tampoco se logró articular prácticas calificantes ni cursos de capacitación con sindicatos. Al menos en lo referido a los principales sindicatos, la UTHGRA y la UOCRA, no existen en la actualidad acuerdos en vigencia a nivel local. Y por otro lado, los operadores del PJMMT nos han referidos dificultades a la hora de coordinar con estos actores sociales.

Estos elementos hacen que los resultados efectivos de aumento de la empleabilidad de los jóvenes participantes del Programa decrezcan por factores estructurales que no pueden solucionarse desde el mismo, más allá del ingente trabajo de contacto con empresas que rinde pocos frutos pero que la OEM no deja de realizar.

6. Desarticulación e interdependencias en el sector público. Uno de los rasgos que destacan como obstáculo para la implementación del Programa –y que no reparan sólo en el PJMMT, sino que han sido rasgo característico de programas anteriores, incluso de experiencias de tipo municipal con jóvenes y empleo– es la desarticulación y solapamiento entre diferentes dependencias que enfocan en los jóvenes en situación de vulnerabilidad. En ese sentido, esta falta de accionar conjunto, de espacios de intercambio de información, y sobre todo, de respuestas frente a demandas del Programa, es uno de los factores que más resalta de la operatoria del mismo. Para tomar un ejemplo, a nivel del seguimiento, por ejemplo, de la terminalidad educativa no sólo hay superposición de programas –ofertas cruzadas de cursos, becas, pertenencias múltiples que se convierten en exclusiones en uno y otro caso para los jóvenes que buscan participar en estas iniciativas– sino también enlentecimiento de actividades por tiempos burocráticos que hacen que la OEM se encuentre con “callejones sin salida” a la hora de dar respuestas a los jóvenes que se acercan al Programa. Un ejemplo aportado desde la OEM, fue el vinculado con el intento de desarrollar una práctica calificante en la Isla Victoria para la construcción de un vivero autóctono. La misma se truncó antes de empezar, fundamentalmente por problemas en la coordinación entre diferentes instancias administrativas.

Perteneciendo a entramados institucionales provinciales y municipales, es patente en los resultados que ha obtenido el Programa, la dificultad para coordinar y articular acciones entre diferentes espacios - por ejemplo, con el Ministerio de Educación provincial o con los programas que también tienen en cuenta la terminalidad educativa a nivel provincial o municipal que dependen de áreas de acción social-. Los mismos operan, según el decir de los consultados, como compartimientos estancos entre los que existen importantes solapamientos que atraviesan a los jóvenes.

Aspectos a considerar a futuro

Como aspectos a considerar a futuro, que resaltan dentro de los aspectos a mejorar del PJMMT, en el caso de San Carlos de Bariloche es posible enumerar:

1. A nivel de la articulación con otros sectores. Con el sector privado, se requiere de un proceso de sensibilización y movilización para que el mismo considere como una opción, la incorporación no sólo de las prácticas calificantes, sino de los jóvenes así capacitados en el entramado laboral. Si bien las características estructurales antes señaladas no pueden ser modificadas por el Programa, las mismas demandas del sector privado respecto a la ausencia de calificaciones necesarias en la oferta laboral,

podría convertirse en un factor positivo para el PJMMT, ya que, las prácticas calificantes permitirían a los empresarios, formar a los jóvenes en la misma práctica, mejorando así, el sistema de formación existente (que suele ser criticado por su carácter “meramente teórico”).

Asimismo, sería útil un aumento de la visibilidad institucional del Programa que le aporte legitimidad a sus actividades, los ojos del empresariado local. Esto permitiría que las actividades de búsqueda de oportunidades y enlace entre el PJMMT y el sector privado aumentaran sus vasos comunicantes. Esto mismo es aplicable a la vinculación con los sindicatos locales, muchos de los cuales tienen programas de calificación que podrían vincularse con las actividades desarrolladas por la OEM en el marco del PJMMT.

2. A nivel de la articulación con las instancias público estatales. Finalmente, el elemento más importante que remarcan como aspecto a mejorar está relacionado con la articulación entre las diversas instancias institucionales que intervienen en el programa y las dificultades en la comunicación sobre todo con la instancia de gobierno provincial aunque también se señalaron dificultades entre diferentes reparticiones del mismo gobierno local y con las instancias nacionales. Esta articulación no sólo redundaría en una disminución del solapamiento, sino también de la carga administrativa para los distintos programas que enfocan sus acciones en el empleo joven, maximizando los recursos públicos destinados a este fin.

3. A nivel operativo del Programa en la OEM local. El desarrollo de las actividades cotidianas del Programa, pone de manifiesto para sus operadores la necesidad de capacitaciones en el manejo de la plataforma de datos puesto que reconocen que se podría aprovechar de mejor manera la gran cantidad de información allí contenida pero que se ven imposibilitados de procesar. Otro punto que se destacó como relevante, es la poca cantidad de personal afectado que redundaba en una suerte de “hacemos lo que podemos”, que dificulta el seguimiento y acompañamiento de los jóvenes, así como las tareas de contacto y sensibilización del sector empresario para articular prácticas calificantes y oportunidades de inserción para los jóvenes.

5.2.1.2.2. PJMMT en General Roca: capitalización de experiencias y estandarización de procesos, ¿continuidades o innovación en materia de programas de empleo joven?

La experiencia del PJMMT en General Roca se presenta como la más consolidada de las sondeadas en el presente relevamiento. El Programa comienza a implementarse allí en el mes de noviembre de 2009. La OEM es un espacio que funcionaba con anterioridad y que es parte de la Unidad de Servicios de Empleo y Producción del gobierno local. Ésta ya contaba con una importante experiencia previa en materia de intermediación entre oferta y demanda de trabajo, experiencia que sirvió de base para la posterior implementación de los talleres de Ayuda en la Búsqueda de Empleo y Orientación Laboral (talleres ABEOL) que es uno de los componentes del PJMMT. A nivel operativo, la OEM creció significativamente en la disponibilidad de los recursos humanos para la implementación del PJMMT: de acuerdo a lo relevado, para 2008 trabajaban en dicha dependencia tres personas, luego se fue sumando más personal y en la actualidad son doce personas.

El PJMMT permitió la puesta en marcha de actividades que antes no se habían logrado desde la Oficina de Empleo local como ser los entrenamientos laborales. En este sentido cabe destacar que desde la implementación del PJMMT se han logrado llevar adelante ocho prácticas laborales calificantes. Según lo aportado por el responsable de la OEM, se calcula que de alrededor de 400 jóvenes comenzaron los últimos talleres POI, 340 los terminarán. Esto coloca a General Roca como uno de los lugares con mejor performance a nivel nacional en la implementación de los POI, de acuerdo a la FUNIF. La intención desde la coordinación roquense del Programa, es que quienes participen de los talleres POI, salgan con un perfil específico y con herramientas para poder insertarse laboralmente y si así no lo hicieran los desvinculan dándoles la oportunidad de volver a anotarse al siguiente año.

Una característica que señalan desde la OEM con respecto a la población de jóvenes involucrados en el PJMMT es que muchos de ellos se incorporan de modo temporal al mercado laboral local, en tareas que se caracterizan por ser estacionales (por ejemplo, empaquetado de frutas). Esto implica que haya un período en el que gran parte de los adherentes se dan de baja pero luego, pasada la temporada, vuelven a ser reincorporados. Igualmente en el caso que los jóvenes no se den la baja voluntariamente, ésta se da de modo automático ya que como se señaló en el anterior informe, el PJMMT cruza su base de datos con ANSES para detectar incompatibilidades.

Un elemento que se destaca desde la OEM como un ingrediente positivo para la implementación del Programa se vincula, por un lado, con la articulación y el trabajo conjunto logrado con FUNIF en la realización de los POI, la cual se describe como

aceitada y mutuamente enriquecedora. Este factor es uno de los elementos vinculados con la tasa de efectividad de esta actividad.

En la misma línea de experiencias positivas, se encuentra la evaluación de lo logrado hasta ahora a través del PJMMT, donde se pone de relieve la importancia del componente de terminalidad educativa, no sólo en clave de la mejora potencial en la empleabilidad de los jóvenes sino, sobre todo, pensado como un elemento que favorece la socialización, la interiorización de normas, de internalización de comportamientos; elementos todos que brindan una estructura de pautas para la organización de la experiencia personal y facilita la incorporación de una “cultura del trabajo”. Asimismo se evalúa como positivo, el fuerte componente presencial que el PJMMT exige a los beneficiarios, ya que los obliga a presentar certificados de estudios, presentarse a una serie de citas en la OEM, participar de capacitaciones con certificación, participar en los entrenamientos o prácticas laborales, que posteriormente podrán servirles en sus CV.

Aprendizajes y enseñanzas

Para evaluar la alta performance de la OEM de General Roca, es preciso tomar en consideración algunos elementos que la caracterizan de manera diferencial respecto de las otras dos localidades bajo análisis y que pueden ser elementos importantes del rendimiento que presenta, sobre todo, la terminalidad de los POI.

En primer lugar, cabe destacar que la OEM desarrolla un sistema propio de diagnóstico para la determinación de los contenidos y orientaciones de los componentes del PJMMT, sobre todo en materia de programación y planificación de las capacitaciones y los cursos de formación profesional –los que luego son elevados, como en todos los casos, a la decisión de la unidad provincial y luego nacional para su aprobación. Para su realización, aparte de la presencia y contacto con las unidades territoriales en todos los barrios con población joven en situación de vulnerabilidad, desde la OEM se aprovechan los insumos que proveen las actividades cotidianas de Búsquedas e Intermediación Laboral. El elemento más saliente de la operatoria de la OEM roquense se vincula con la recopilación y sistematización de la demanda laboral de la zona utilizando los avisos clasificados como fuente primaria de información, al mismo tiempo que agiliza el trabajo en lo referido al componente de los talleres ABEOL. Este relevamiento sistemático permite a la OEM tener un pulso cercano a las demandas de los sectores productivos y decidir hacia dónde es preciso orientar los cursos y actividades del Programa para aumentar las posibilidades de inserción laboral

de los jóvenes, achicando brechas entre oferta y demanda de empleo, así como adecuando las calificaciones disponibles frente a las requeridas. A este dispositivo se suma como soporte de difusión de la labor que se realiza desde la OEM, la publicación y circulación de un boletín bimestral, fundamentalmente dirigido al sector privado, que va por su 13era edición. En este boletín se informan las actividades formativas y se pretende que sirva de vínculo con el ámbito privado.

Otro rasgo que destaca en General Roca es el fuerte y permanente trabajo de articulación con los actores estratégicos del mundo productivo, fundamentalmente, la articulación en materia de capacitaciones y cursos de formación profesional con los sindicatos importantes de la región. En ese sentido, se han efectuado distintos cursos junto a la Fundación de UOCRA -valorado como muy positivo desde el equipo de trabajo de la OEM. De igual forma, se firmaron y llevaron adelante convenios con SOEFRIN, haciendo el contacto directo entre el sindicato y la OEM, con quienes realizaron cinco cursos de embaladores y capacitando a casi ochenta y cinco personas. Asimismo, se realizaron trabajos en conjunto con STIHMPRA –vinculado con la industria de hielo con presencia en el sector de frigoríficos . Al momento de la realización de la entrevista, se encontraba en proceso de desarrollando un convenio con UATRE, con el que anteriormente se desarrolló un curso de injerto y de poda, actividad estacionalmente muy demandada en la región. En vista para 2012, se estaba trabajando en la firma de un convenio con SUTERYH para el dictado de cursos.

La articulación con el sector privado, aparte de las cotidianas actividades de intermediación laboral y difusión de actividades, se ha desplegado a nivel de las prácticas laborales calificantes, que si bien son acotadas en magnitud, intentan desplegar actividades en diversos rubros, tales como empresas vinculadas con la explotación petrolera (en la que se incorporó a una joven en tareas administrativas tras del desarrollo de las prácticas calificantes en ese espacio productivo), prácticas que se desarrollaron en gran comercio de la zona en la parte de depósito y ventas y en comercios medianos y pequeños de la ciudad.

El vínculo con el sector privado en relación a las prácticas calificantes, desde la OEM se destacó un pedido desde el Poder Judicial local para el desarrollo de una práctica en actividades de maestranza y limpieza.

En relación al componente de vinculado a la promoción de micro-emprendimientos, el mismo recién se encuentran en la fase de los talleres previos de planificación y gestión empresarial. De acuerdo a lo informado desde al OEM, para 2012 el objetivo sería poder poner en marcha esos proyectos, en principio habría alrededor de 35 (treinta y

cinco) jóvenes que concluyeron la primera fase de capacitación y que podrían comenzar a trabajar con un proyecto auto-gestionado. Otro elemento que destaca en la organización interna de la OEM, es la posibilidad de contar con personal especialmente destinado a hacer un seguimiento y acompañamiento de los participantes de las prácticas calificantes y, puntualmente, de los jóvenes que participen en el componente de micro – emprendimientos, ya que temen que si esta instancia fracasa, hay altas posibilidades de que el joven vuelva al mismo lugar donde comenzó y se refuerzan así mecanismos de exclusión. Asimismo en General Roca desde la oficina de empleo municipal también se puso en marcha un Programa de Inserción Laboral (PIL) que surgió a partir de la firma de un protocolo con Nación sobre la base de un trabajo previo que venían realizando en materia de género desde dicha oficina.

Principales dificultades de la implementación

Si bien la performance de la implementación es positiva, aparecen como factores obstaculizantes de las actividades planteadas, algunos elementos en común con las otras localidades estudiadas que a continuación se detallan:

1. Articulación con otras instancias e instituciones públicas. En primer lugar, también en el caso de General Roca, se ha señalado el problema de desarticulación entre diversas instituciones y la dificultad para coordinar tareas que tienen a los jóvenes como población beneficiaria. En ese sentido, resalta el hecho de que aquí también al igual que en Bariloche, se señalan problemas con coordinación con Educación de la Provincia para el seguimiento de los jóvenes en lo que hace a la terminalidad educativa, tarea que, por defecto, tiene que terminar haciendo la OEM y que recarga su trabajo, tensionando el tiempo dispuesto para las actividades que específicamente le competen. Lo mismo se señala, por ejemplo, en la vinculación del Programa con el Patronato de Liberados, que envía a jóvenes que han estado o se encuentran en conflicto con la ley, a la OEM pero que luego, demandan a esta oficina, el seguimiento de la participación en el mismo y demás actividades que desarrollan los jóvenes incorporados. En este sentido, desde el equipo del Programa, se plantea una dimensión compleja de ser evaluada: qué actividades son las que configuran los límites de un programa de empleo joven, cuando de situaciones de vulnerabilidad se trata, y qué mecanismos institucionales deben ponerse en juego para que una oficina de empleo no termine funcionando como una oficina de *“asistencia social y derivación institucional”*, al decir del responsable entrevistado. En este punto, también se puso en

el foco de las críticas, a algunas organizaciones político-territoriales que, en el mejor de los casos, sólo han derivado jóvenes hacia la oficina sin más articulación con el Programa.

2. A nivel operativo local. A nivel operativo del mismo, y considerando el componente de las capacitaciones y cursos de formación profesional, se pusieron de manifiesto tres elementos:

- La necesidad –y a veces la dificultad- de contar con talleristas calificados y especializados para trabajar con población joven, elemento que se evalúa como central para lograr que efectivamente los cursos redunden en brindar herramientas reales a los chicos y chicas que participan en ellos.
- La necesidad e importancia de hacer un seguimiento y control de los cursos que se dictan.
- En relación los cursos de formación profesional, se señaló como un déficit que este componente no se encuentre estandarizado y la dificultad para el armado de los programas con lo que se encontraron al no contar con diseños curriculares ni con material que pueda servir como base común para los docentes - talleristas.

3. Factores de índole estrictamente política partidaria. En un nivel más estructural, se dio cuenta de limitantes de tipo político en la vinculación entre las actividades municipales y las provinciales. Estos obstáculos a nivel operativo retrasan respuestas urgentes a temas cotidianos y soluciones necesarias, retrasando tiempos administrativos y son asociados a la diferencia de signo político entre General Roca y la provincia, situación que se esperaba -en noviembre de 2011- cambiase con el cambio de signo político de la gobernación. Este factor fue puesto de relieve especialmente en General Roca, pero no apareció con este carácter patente en las otras localidades.

Aspectos a considerar a futuro

Siendo positiva la evaluación de los esfuerzos realizados desde la OEM en la implementación del Programa, las dimensiones a considerar a futuro se vincularon a los siguientes aspectos:

1. Adecuación entre la cantidad de personal afectado y crecimiento y demandas del Programa.

Tomando en consideración que lo central en el Programa es lograr que luego de las prácticas los jóvenes queden incorporados laboralmente, se hace necesario, desde la OEM local, contar con más personal. Esto permitiría, por ejemplo, realizar el trabajo de articulación con las empresas y llevar adelante los acuerdos con éstas de manera sostenida e integral. De igual forma, permitiría profundizar y sistematizar el esfuerzo que desde la OEM se está haciendo para poder efectuar el seguimiento de los jóvenes que han logrado insertarse a través del PJMMT en el mercado de trabajo.

2. Capacitación del personal. Otro factor importante, vinculado con el crecimiento de la capacidad operativa de la OEM, se asoció con la necesidad de profundizar la capacitación del personal para poder hacer un mejor uso de los recursos disponibles. Sirve para ilustrar esto el ejemplo que nos fue facilitado: en la OEM consiguieron incorporar una psicóloga al equipo y comprar toda la batería de test vocacionales, pero todavía no los pudieron aplicar ya que resta capacitar en el uso de estas herramientas puntuales a esta profesional.

5.2.1.2.3. PJMMT en Cipolletti: reiniciando o cuando las disputas políticas tensionan los focos de trabajo.

Como se señaló anteriormente, la situación del PJMMT en Cipolletti presenta peculiaridades únicas respecto al resto de las localidades analizadas, sobre todo en la continuidad de su implementación, que deben ser puestas en consideración a la hora de evaluar los logros de su presencia en esa zona. La ya referida suspensión de actividades en 2010 que redundó en la no incorporación de nuevos beneficiarios y la detención de tareas específicas del Programa, tales como la organización de los talleres POI o de prácticas calificantes. La suspensión se debió, en principio y de acuerdo a lo referido por los informantes contactados, a una serie de desavenencias entre las diferentes instancias que el programa articula. De todas formas, debe señalarse que pese a esta paralización, los beneficiarios que continuaron vinculados con el sistema educativo, pudieron mantener y continuar percibiendo el beneficio monetario correspondiente.

Recién a mediados de 2011 se logró reactivar el Programa y relanzarlo en Cipolletti. En los meses de septiembre y octubre de 2011 se realizó la primera tanda de talleres POI y en noviembre y diciembre se estaba lanzando la segunda. Al mismo tiempo,

también para fines de 2011 ya estaban en funcionamiento algunos talleres ABEOL que recibirían a los participantes de los primeros POI. Un punto de interés al analizar la experiencia del PJMMT en Cipolletti es su sostenido crecimiento. En el primer año de implementación, el 2008, el Programa había cubierto a unos 90 jóvenes, para el siguiente año ya superaban los 200, y en el 2011 se incorporaron 240 en la primera etapa y un poco más de 190 en la segunda. Sobre este fenómeno, desde la OEM resaltan la importancia de la labor de difusión en los colegios y de la difusión informal, -el “boca en boca”- que circula entre los jóvenes que se encuentran participando activamente del Programa.

Aprendizajes y enseñanzas

A pesar de la interrupción de actividades, la experiencia inicial del Programa en Cipolletti, permitió al equipo de la OEM recoger un conjunto de lecciones para mejorar la implementación en esta segunda etapa de la vida de este programa en la zona. En relación a esto, los operadores verifican leves modificaciones en el perfil de los jóvenes beneficiarios, lo que obliga a la modificación de estrategias de contacto y seguimiento de los mismos. Mientras en la primera implementación del PJMMT había una muy alta proporción de mujeres y en su mayoría, los beneficiarios no estaban escolarizados – lo que hizo preponderante al componente de terminalidad educativa- entre los jóvenes que se sumaron al programa en 2011 la proporción de mujeres se ha equilibrado algo más, y alcanzó un 60% (frente al 40% de varones). Otro dato importante es que en la segunda etapa de la implementación se verificó el aumento de la proporción de jóvenes que al momento de inscribirse al programa no trabajaban ni estudiaban.

Otro rasgo que se trabajó para superar, se vincula con el nivel de deserción de los varones que se incorporaban al Programa a raíz de la intermitente inserción en el mercado de trabajo temporal o informal, fundamentalmente “changas”. Al igual que en General Roca, la actividad productiva de la zona es estacional y convoca a gran parte de los jóvenes en los momentos de pico de la actividad fruto-hortícola. La identificación de este problema durante la primera experiencia que tuvo el Programa permitió desarrollar una serie de estrategias de reorganización y adaptación de algunas cuestiones técnico administrativas en función de la actividad económica de la zona asociada a la recolección, empaquetado y procesado de fruta. Para los tres o cuatro meses en que los jóvenes están trabajando en los galpones de selección y empaquetado de frutas, desde el PJMMT se prevé una suspensión de la pertenencia

de los jóvenes, para que no se cruce en las bases de ANSES y no los den de baja de manera automática. Una vez que concluido el ciclo de trabajo se les da el alta nuevamente y así pueden mantener su beca.

En lo referido a la vinculación con la población beneficiaria, se destaca la presencia de los tutores y la relación que establecen con los jóvenes. El mismo se despliega en las actividades de seguimiento y potencia el establecimiento de un vínculo de confianza que genera en los jóvenes la idea de reconocimiento, les da un lugar que permite apuntalar una autovaloración positiva y un refuerzo a la idea de que pueden proponerse un objetivo y alcanzarlo, básicamente que “ellos pueden”. El responsable local del Programa destaca que las actividades desarrolladas, han mostrado capacidad para “sacar de una suerte de letargo a los chicos” que les hace sentir que algo están haciendo para modificar su situación. En este sentido, para lograr objetivos vinculados con este conjunto de representaciones, un primer elemento que debe ser trabajado es la idea con la que muchos jóvenes llegan al Programa, asociada con “vengo a recibir lo que sea, lo que haya”. El equipo del Programa se propuso trabajar en la transformación de esta idea hacia una vinculada con “qué es lo que necesito y qué es lo que quiero”. Para esto, se trabaja especialmente en los talleres POI y con énfasis en la elaboración de objetivos: terminar el colegio o empezarlo de acuerdo a los casos, pensar en qué tipo de formación les interesa, qué posibilidades de trabajo tienen, entre otros.

La experiencia previa de la OEM de Cipolletti en lo referido a servicio intermediación laboral no solamente facilitó la puesta en funcionamiento del componente ABEOL, sino que también permitió organizar algunas prácticas laborales calificantes específicas, como fue el caso de una planta del INTI de elaboración de dulces, de la cadena de supermercados La Anónima. En ambos casos, desde la OEM destacan la importancia de la relación previa entre la empresa u organismo público con la OEM, para la posterior coordinación de actividades. La selección de los jóvenes para participar en las prácticas suele llevarse adelante en los cursos de formación, en los que se puede evaluar, aunque más no sea de modo superficial, la predisposición e inclinación de los jóvenes.

En Cipolletti la implementación del componente del programa de micro-emprendimientos se encuentra frenada. En la experiencia previa al relanzamiento en 2011 del PJMMT, se lograron dictar las capacitaciones sobre gestión y micro-emprendimientos con bastante éxito e interés por parte de los jóvenes, pero luego no se concretaron ni pudieron seguir esta línea, salvo un solo caso que fue mencionado

en las entrevistas de un emprendimiento individual para la prestación de servicios de reparaciones domiciliarias. Actualmente y sobre la base de esa experiencia, desde la OEM consideran que este componente requiere de un trabajo previo, fuerte y consolidado con los jóvenes, ya que demanda un camino construido y contar con una serie de herramientas para recién entonces comenzar a pensar en serio un proyecto como emprendedor. Dicho en otros términos, lo que resaltan es la importancia de no saltar etapas de formación para evitar el fracaso y la consecuente frustración de expectativas.

Principales dificultades de la implementación

Más allá de las dificultades propias de la suspensión efectiva del Programa, desde los operadores locales del Programa, las dificultades más destacadas se vincularon con los siguientes factores:

1. Desigualdades estructurales plasmadas en el orden simbólico. A nivel de las desigualdades estructurales que se plasman en el orden simbólico y cultural, que refuerzan los circuitos de exclusión y que requirieron de intervenciones específicas. En este sentido los jóvenes encontraban barreras culturales para poder resolver cuestiones de índole práctica administrativa: dificultades en la lectura e interpretación de los formularios, dificultades para efectuar los trámites necesarios en las oficinas públicas –por ejemplo, en ANSES- desconocimiento de cuestiones básicas requeridas por el Programa –por caso, qué es el CUIL. Estas dificultades se fueron resolviendo con la intervención de los tutores y un trabajo intenso de apoyo y guía a los jóvenes desde la OEM.

2. Articulación en la oferta de cursos y adecuación de contenidos. En el proceso de articulación entre la oferta de cursos y contenidos y su reconocimiento dentro del Programa. Con respecto a la organización de los cursos y la elección de los contenidos y orientaciones del PJMMT, estos dependen directamente de lo aprobado por el Ministerio de Trabajo nacional y se operativiza a través de la fundación que tiene a su cargo la organización y dictado de los POI. Estos cursos son los únicos que se pueden certificar como válidos desde el Programa. La OEM es sede de la Unidad de Desarrollo Económico del gobierno municipal, por lo que se da una superposición de ofertas a nivel de cursos, los que están orientados a las demandas locales detectadas, pero que no son válidos para refrendar en el marco del programa. De acuerdo a lo referido por los operadores de la OEM esto genera a veces un pequeño desfasaje

entre los intereses y demandas de los jóvenes y la oferta de cursos, pero que en base a buenos diagnósticos y planificación se podrían salvar.

3. A nivel de los procesos administrativos. Los operadores del Programa destacaron dos obstáculos asociados a los procesos burocrático- administrativos: uno relativamente superado asociado con imprecisiones en la liquidación de las transferencias a los jóvenes inscriptos en el Programa. Al comenzar la implementación del Plan, este problema al principio afectó a casi la mitad de los inscriptos, pero a la fecha son muy pocos los casos que se encuentran en esta situación. En este sentido, se refiere que aún, en algunos casos, se da de baja a los chicos y chicas pero no aparecen las causales por las que se decide en este sentido desde la base de datos general que maneja el Programa. Así, desde la OEM se inicia un proceso de sondeo hasta llegar a las causas que motivan esta baja, para poder canalizar las demandas de los jóvenes al respecto. Un segundo factor administrativo que se destaca como dificultad, tiene que ver con la aprobación de las de las prácticas calificantes. Desde la OEM señalan como un problema a resolver la cantidad de pasos administrativos y burocráticos para efectivizarlas, factor que ha llevado a que algunas propuestas luego se diluyan. Estas dificultades no se dan solamente con el sector privado, de hecho, aún no se hicieron prácticas con el Municipio por dificultades de índole administrativa.

Aspectos a considerar a futuro

A partir de la experiencia desarrollada en estos años, incluso como lecciones de la suspensión, el equipo de la OEM considera a futuro, importante tomar en cuenta los siguientes elementos:

- Centralidad del refuerzo de la “cultura de la responsabilidad y del compromiso”: en esta línea el programa busca y en cierta medida ha logrado reintroducir a los jóvenes en una estructura de responsabilidades y obligaciones, una disciplina de horarios, una disciplina de hacer un trabajo, una disciplina de leer una fotocopia, de asistir a un taller. La realización de este objetivo requiere de un intenso trabajo con los jóvenes en la creación de un vínculo de confianza y también del seguimiento constante.
- Contar a nivel local, con la posibilidad de diseñar e implementar cursos propios que sean reconocidos en el marco del Programa con un área específica para la formación de jóvenes que sea flexible y se vaya ajustando a las demandas y necesidades. En esta misma línea, se plantea la necesidad de diseñar en el

mismo espacio del programa en la OEM algunas líneas de investigación y un observatorio que permita relevar la demanda de los jóvenes y sistematizar las experiencias realizadas.

5.2.2. PJMMT: Conclusiones críticas

A modo de conclusión y como resumen crítico de lo planteado a nivel provincial y local, quisiéramos señalar algunos elementos derivados de la experiencia del PJMyMT que puedan ser tenidos en cuenta en materia de políticas públicas de empleo juvenil a futuro.

En primer lugar, la experiencia de implementación local diversa que permite observar el PJMyMT en Río Negro pone de manifiesto que en muchas oportunidades, los contrastes entre localidades –como los que se detallaron más arriba– pueden no deberse sólo a la tramas políticas puntuales o a las relaciones complejas entre Nación, Provincia y municipios, sino que parecieran vincularse también al tipo de sociedad existente en cada una de ellas. Como pudo observarse, mientras que en Cipolletti, desde los niveles provinciales, el Programa se visualiza como funcionando de manera adecuada y se conceptualiza la implementación, como una “muy buena experiencia” (incluso a pesar de su suspensión temporaria), en Bariloche se señalaba que se debía “lidar” con una sociedad dividida, polarizada, lo que impacta en que el Programa –que como es sabido se focaliza en la población más vulnerable– no logre generar instancias de mayor inserción para los jóvenes. Tal vez, y esto es una hipótesis nuestra, este tipo de programas aplicados en sociedades conformadas de manera tan segregada, abonan la profundización de las distancias sociales y de las desigualdades entre grupos que transitan espacios de sociabilidad diferentes, sin contacto entre sí.

Otra discusión que quisiéramos dejar planteada en el marco de este programa es la naturalización del trabajo estacional por parte de los propios actores que termina impregnando el diseño local y la implementación de políticas como la que aquí se analiza. En este sentido, es preciso cuestionar si se trata de gestionar el contexto, adecuando los talleres a las necesidades de un mercado local que precisa de empleados jóvenes por pocos meses al año o si se trata más bien de pensar en intervenciones de política pública más amplias. Nos referimos a la necesidad de planificar acciones que contemplen tanto la cobertura de esa necesidad del mercado local –y desarrolle por lo tanto ofertas de capacitación laboral en aquellos nichos de mercado más dinámicos durante algunos meses– y a la vez gestionar políticas de

bienestar que sean de más amplio alcance, para acompañar la trayectoria de las personas jóvenes más allá de la necesidad acotada a unos meses del empleador. Creemos que esta discusión merece una reflexión mayor y requiere de planificar políticas de empleo juvenil innovadoras, en articulación con otras políticas de las agencias estatales, la sociedad civil y el mercado local para construir una trama que sostenga el bienestar de las personas jóvenes a mediano y largo plazo.

En relación a lo que los responsables provinciales señalan como uno de los principales logros del mismo –el impacto en la terminalidad educativa de sus participantes– nos parece central señalar que pareciera existir aquí un dejo de extrema confianza en la educación como estrategia para que los jóvenes se inserten en el mercado laboral a partir de la obtención de un título. Sin querer ingresar en un terreno que no compete a este informe, sólo quisiéramos señalar que, al menos, cabría discutir de manera más profunda si dichas credenciales son efectivamente garantía de obtención de trabajo. Por último, es preciso señalar que también se valora la incorporación o la recuperación de la “cultura del trabajo”, que pareciera redundar en una cuestión aptitudinal de los jóvenes. La supuesta presencia o ausencia de esta cultura esconde planteos que remiten a una discusión entre moralidades en tensión y pareciera que la solución al desempleo juvenil se vincula a la necesidad de generar un cambio en las aptitudes de las personas.

5.2.3. “Formación para el Trabajo” - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El Programa Nacional “Formación para el Trabajo” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se implementó en la provincia de Río Negro desde el 2007 hasta el 2011⁵⁰. Su meta central se centraba en favorecer la empleabilidad e inserción laboral de los sectores sociales más vulnerables. Para esto, su diseño desarrollaba un abordaje alrededor de tres ejes:

- **Formación:** acciones tendientes al logro de la terminalidad educativa y de formación para desempeños profesionales
- **Orientación:** acciones que les permitan a las personas comenzar a construir sus proyectos personales de trabajo

⁵⁰ Queremos señalar que de las entrevistas y consultas realizadas no fue posible determinar la razón por la cual el Programa dejó de implementarse de manera oficial.

- **Apoyo a la búsqueda de empleo:** en articulación con las oficinas de empleo, se propone la asistencia, orientación y confección de historias laborales de las personas incorporadas.

Estaba destinado a los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD), del Programa de Empleo Comunitario (PEC), del Seguro de Capacitación y Empleo, y de Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.⁵¹ El programa presentaba un cupo limitado de ingreso por establecimiento educativo, pudiendo incorporar personas en situación de desempleo a partir de los 16 años de edad, con prioridad para aquellas que se encontraran en situación de riesgo social como por ejemplo discapacitados, jóvenes y adultos con dificultades para acceder al empleo y/o se encontrasen estudiando o bien, se inserten en el sistema educativo para culminar sus estudios en los niveles primario y medio, modalidad Adultos, como así también en educación superior.

Como uno de sus componentes se destaca la Certificación de estudios formales, destinado a incorporar y promover la certificación de personas que por diversos motivos no finalizaron sus estudios en el sistema educativo formal, otorgando becas para la cobertura de gastos mensuales de traslado y refrigerio durante el ciclo lectivo, con montos variables según sea la situación de los beneficiarios. Asimismo, el programa cuenta con un componente de Formación profesional que permite financiar proyectos de capacitación laboral a establecimientos educativos de adultos, municipios y otras entidades. La información brindada por la web del Ministerio de Educación provincial, data de los años 2007 y 2008: durante el primer año un total 1013 personas de toda la provincia accedieron al sistema de becas, número que al año siguiente se incrementó, y llegó a los 1597 beneficiarios. Se esperaba alcanzar para 2009 a un total de 2500 personas bajo programa.⁵²

Como se indicó más arriba, el objetivo central del Programa de “Formación para el Trabajo” gira alrededor de promover la “terminalidad educativa y la empleabilidad”, a través de la certificación de estudios formales, promoviendo que jóvenes y adultos finalizaran los estudios primarios o secundarios y de la formación profesional brindada a partir de la oferta de capacitación laboral que otorgaban conocimientos específicos que permitieran insertarse laboralmente. Los beneficiarios recibían montos diferentes de acuerdo a si eran desocupados (\$500 mensuales) o beneficiarios de otros planes

⁵¹ Según la publicación *Articulados. Boletín Digital*, Ministerio de la Familia, Río Negro, N°4, septiembre 2009, Año 2.

⁵² Disponible en: http://www3.educacion.rionegro.gov.ar/sitio/o_prog.php

sociales (quienes recibían \$125 mensuales). La certificación de estudios atrajo, a lo largo del proceso de implementación del Programa aproximadamente a 1800 personas mientras que un total de 1300 pasaron por los talleres de formación profesional.

De acuerdo a informantes clave consultados que tenían vinculación con el Programa a nivel provincial, existía una nítida diferencia de género en las opciones escogidas, ya que mientras los varones optaban predominantemente por los talleres de formación profesional, la mayoría de las mujeres preferían completar los estudios, sean primarios o secundarios.

Los responsables de brindar la capacitación eran las entidades –municipios, instituciones educativas o asociaciones con personería jurídica del tercer sector, aunque principalmente los primeros- que preparaban la oferta de talleres y luego firmaban un convenio para implementar el Programa. Estas instituciones eran los responsables de contratar a quien dictaba el curso. En este punto es central destacar que, como pareciera ocurrir en todos los casos presentados, el rol de los coordinadores y de los tutores era primordial, convirtiéndose en una variable explicativa del grado de desarrollo y del éxito en la implementación del Programa.

De acuerdo al Informe de Gestión para el 2010, durante ese año “se incorporaron en el Programa a 1300 jóvenes y adultos de los Niveles Primario, Medio y Educación Superior. Se contrató a 4 Coordinadores y a 10 personas para trabajar en la modalidad de tutorías en 4 localidades de la provincia”.⁵³ El siguiente cuadro, muestra los resultados globales del Programa desde el 2007:

	2007	2008	2009
Propuesta de Certificación de Estudios: Terminalidad educativa en nivel primario y medio	1013 alumnos	1597 alumnos	1750 alumnos
Formación Profesional	4 proyectos aprobados; 90 personas capacitadas	7 proyectos aprobados; 145 personas capacitadas	45 proyectos aprobados; 950 personas capacitadas

⁵³ Informe Área de Educación y Trabajo- Subsecretaría de Educación- Programa Nacional Formación para el Trabajo, 2010.

Si consideramos que, de acuerdo al último informe, en 2010 se desarrollaron 50 proyectos donde se capacitaron 1100 personas es notable el incremento del rol del área de Formación Profesional.

El programa pretendía abordar las problemáticas mencionadas a partir de una perspectiva más integral, que buscaba fortalecer a la persona beneficiaria para que estuviera más preparada –tanto a partir de la culminación de estudios como por las capacitaciones- y, de este modo, incrementar sus oportunidades. De acuerdo a la responsable del Programa:

(El programa consiste en) favorecer o promover el empleo, la empleabilidad, que es justamente promover la terminalidad educativa y la formación laboral. Está orientado a jóvenes y adultos que tienen dificultades para acceder a empleo, ya sea por la falta de formación o de oportunidades laborales

Esta orientación de las políticas de empleo joven –que presentan algunas similitudes con otros planes a nivel regional como el Chile Joven al que haremos mención en otros puntos de este informe- enfoca el problema en las condiciones de “empleabilidad” de la persona, desconociendo o prestando menor atención a la incidencia de otros aspectos como las características y demandas del mercado de trabajo, los marcos regulatorios, la política fiscal o la estructura de bienestar cuestiones todas que merecerían también del diseño de intervenciones públicas. A la vez, como aspecto más “atractivo” para quienes implementan el Programa, que incluso puede seducir discursivamente a los beneficiarios, encontramos un énfasis en el señalamiento que este tipo de intervenciones permiten que las personas puedan construir su propio proyecto de vida. Dicho en palabras de una informante clave, que se desempeñó como responsable del Programa durante tres años:

Cuánto más aspectos positivos, por decirlo de alguna manera, cuanto más preparada, más estudios, más capacitaciones tenga mayores oportunidades del contexto va a encontrar. Creo que básicamente el programa apunta a eso, que la persona sea capaz de construir su propio proyecto de vida

Aprendizajes y enseñanzas

Uno de los logros más destacados por el equipo que coordinaba el Programa es la vinculación que se había logrado con el contexto, a partir del lazo construido entre el

plan y las oficinas de empleo existentes en los municipios, las cuales brindaban orientación a los beneficiarios luego de la capacitación. Una vez finalizado el taller los beneficiarios podían realizar una serie de entrevistas en dichas oficinas e incluir sus CVs en una base de datos para poder orientar sus búsquedas laborales en sintonía con las necesidades de la zona.

La posibilidad de provocar articulaciones virtuosas con otras instancias estatales – como en este caso el rol clave cumplido por las Oficinas de Empleo a nivel municipal- vertebró una red de relaciones a disposición de los participantes del Programa. De acuerdo a las palabras de la persona entrevistada una de las cuestiones más positivas del programa fue fundamentalmente dicha articulación:

Para favorecer que esa persona se inserte laboralmente, porque si cada uno trabaja aisladamente no llegamos a nada. Me parece que lo más positivo fue hacer una red de relaciones para favorecer la empleabilidad.

Sin embargo, la articulación pareciera no ser del mismo modo o, al menos, no resultar del todo positiva, cuando ocurre desde una posición asimétrica, como fue el caso luego de la implementación de otro plan con fondos nacionales como el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. En este caso, el alto impacto del mismo desborda las posibilidades de vinculación con otros planes –como el que aquí se describe- y los esfuerzos de los agentes estatales se reorientan hacia la búsqueda de impulsar el Programa más novedoso –y de mayor número de beneficiarios objetivos- restando capacidad de acción a quienes continúan a cargo de otros programas.

Principales dificultades de la implementación

Entre las principales dificultades que enfrentó el Programa hallamos similares inconvenientes a los que padecieron otros planes. Nos referimos principalmente a las dificultades de complementariedad con otras políticas implementadas –en particular con la Asignación Universal por Hijo/a (AUH), pero también con el Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo- y los constantes problemas administrativos que dificultaban las transferencias y el pago a los talleristas, los coordinadores y los propios beneficiarios.

En cuanto a la primera cuestión, cabe señalar que a partir de la implementación de estos programas disminuyó la población objetivo del Programa de Formación para el Trabajo, ya que muchos beneficiarios pasaron a recibir –de manera directa o indirecta- la Asignación Universal por Hijo/a. Asimismo, a partir de la entrevista con los

responsables del Programa encontramos la ausencia de registros sistemáticos acerca de los niveles de eficiencia y eficacia del mismo. De modo similar al que ocurría con otras políticas implementadas durante el periodo no existen datos veraces que permitan conocer cuántos de los beneficiarios obtuvieron trabajo luego de pasar por los talleres de formación profesional; aspecto que permitiría conocer el real impacto del Programa. A modo de ejemplo cabe señalar que en el Informe de Gestión para el 2010 se detalla un total de cincuenta cursos realizados en distintos lugares de la Provincia por un costo de \$271.361,05 (\$153.718,5 destinados a talleristas e insumos y \$117.642,55 a la compra de herramientas), pero apenas en menos de la mitad se especifica cuántas personas participaron de cada uno de ellos (Ver anexo).⁵⁴

Creemos que este punto merece una reflexión particular, ya que no se trata de una mera dificultad en la implementación o incluso de una enseñanza para futuros programas que se implementen sino que es un dato constitutivo de las características que asumen muchas de las políticas implementadas a nivel provincial en distintas regiones del país. Esta ausencia de sistematicidad –que permitiría contar con una trayectoria de las políticas y, a partir de estos niveles mínimos de institucionalidad, lograr analizar la historia del tipo de intervenciones realizadas- pareciera ser un rasgo principal del diseño de los programas de este tipo. De acuerdo a la informante clave se preparaban informes una vez que los beneficiarios terminaban las capacitaciones, pero no se logró seguir sus itinerarios:

Yo alguna vez pasé un listado de todas las personas capacitadas a Trabajo de Provincia porque ellos tiene contacto con las cámaras, con los sindicatos, pero es más difícil. La verdad que es más difícil hacer un seguimiento también después de todos los que egresaron.

La cita permite observar tanto los bajos niveles de articulación interministerial como un rasgo endémico a los programas de empleo implementados en el país. Los mismos parecieran preocuparse por vincularse con las personas en determinado momento de sus vidas, estableciendo una relación acotada temporalmente a la duración de las capacitaciones o al tiempo que pasen en este programa sin preocuparse por sus itinerarios. Si bien el énfasis está puesto en la persona el Programa se desentiende de

⁵⁴ Los cursos son variados (mucama, auxiliar contable, poda y jardinería, auxiliar en cuidado de niños, manufacturación en galpones, ayudante de panadero y pastelero, elaboración de dulces y conversas, auxiliar en colocación de pisos, embalador de frutas, fabricación de material didáctico, confección de indumentaria profesional y deportiva, entre tantos otros) tal como se puede apreciar en el Anexo 1 de este apartado.

la trayectoria posterior del beneficiario una vez que se capacitó o certificó los estudios. Este punto remite a la necesidad de pensar la implementación de políticas no sólo integrales sino que abarquen distintos momentos de la vida de las personas, acompañando sus itinerarios laborales.

Para finalizar, haremos referencia a tres situaciones manifestadas por la responsable del Programa. Una cuestión se vincula a las tensiones que provoca en el sistema educativo, en particular en la rama de “Adultos” el hecho de recibir jóvenes cuando anteriormente el nivel trabajaba principalmente con adultos que querían terminar sus estudios mientras trabajaban. En la actualidad muchos jóvenes que dejaron por diversas razones la escuela secundaria en su formato más tradicional optan por pasar directamente a la rama Adultos y esto genera también tensiones en el cuerpo docente y en los estudiantes que responden al perfil más histórico ante el ingreso de jóvenes con códigos que son percibidos como “diferentes” a los de los profesores y de sus compañeros mayores.

Otro punto refiere a la sensación por parte del equipo que coordinaba el Programa de realizar una planificación atomizada, muy aislada de otras instancias estatales. A pesar de que más arriba mencionamos que el Programa había establecido algunos vínculos con otras agencias, esto ocurrió a partir de su impacto en el territorio y no como espacio de articulación previo que hubiera podido realizar un diseño más participativo. Es posible sostener, a modo de hipótesis que el Programa contaba con una nula o escasa articulación a nivel ministerial y una mayor vinculación con oficinas e instancias locales. Estos bajos niveles de articulación con agencias que hubieran podido potenciar al Programa, como por ejemplo las áreas de Trabajo y de Producción existentes a nivel provincial, conspiró contra la visibilización del mismo tanto como con sus niveles de incidencia. Asimismo, las articulaciones a nivel local, si bien efectivamente se produjeron y contribuyeron a una implementación más exitosa de este programa carecieron de grados de institucionalidad que brindaran un soporte más permanente al mismo.

Finalmente, otra de las cuestiones que incide en el éxito o fracaso del Programa en las distintas localidades refiere a las mismas características de la geografía provincial. De acuerdo a informantes clave este logró un mejor funcionamiento en las localidades más grandes, debido al rol cumplido por las figuras de los coordinadores y de los tutores; mientras que su impacto fue menor en las localidades más pequeñas, debido a las dificultades para interesar a los beneficiarios como para generar una oferta atractiva.

5.2.4. Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA): El desafío de un programa nacional anclado en la acción territorial bajo el principio del respeto por la diversidad

El PRODERPA se pone en marcha lentamente en Diciembre de 2008 mediante la sanción de la Ley N° 4394 que aprueba el “Acuerdo de Ejecución y Préstamo Subsidiario del PRODERPA” entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos y la provincia de Río Negro. Los fondos del Préstamo Subsidiario provienen del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), con sede en Roma. La dirección del PRODERPA depende de la Dirección General de Desarrollo Territorial y opera bajo la órbita del Ministerio de Producción de la Provincia de Río Negro, y articula con la Unidad de Cambio Rural (UCAR), del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de Nación.

Ahora bien, la ejecución concreta del PRODERPA recae en la Unidad Ejecutora Provincial, creada en diciembre de 2009 mediante Resolución N°1120 del Ministerio de Producción y, más específicamente, en las Unidades Territoriales de Intervención y Sedes del Programa existentes: Valle Inferior (IDEVI, Ente de Conesa); Valle Medio (Delegación de Valle Medio); Alto Valle (Villa Regina; General Roca y Cipolletti); Catriel; Zona Andina; Región Sur; Zona Atlántica (Sierra Grande y Valcheta).

Esta descripción sumaria del origen y estructura del programa permite poner de relieve la densa red de instituciones que convergen en él, al tiempo que se articulan diversos niveles: fondos internacionales, política nacional, gobierno provincial y la actuación concreta sobre el territorio y los espacios locales. El PRODERPA se ejecuta también en las otras provincias patagónicas -Chubut, Neuquén y Santa Cruz- y utiliza un sistema de fondos rotativos, que en algunas ocasiones ya ha representado problemas puesto que si una provincia se atrasa en la rendición de cuentas frena los desembolsos a las otras, por más que hayan presentado las rendiciones en tiempo y forma.

Más allá del problema consignado más arriba, el PRODERPA se caracteriza por su agilidad y sencillez en lo administrativo. De hecho, desde la Unidad Territorial de Intervención del Alto Valle se subraya este aspecto como uno de los factores que posibilitaron el éxito hasta ahora logrado en su implementación y que lo diferencian de la Administración Pública en general.

Otro aspecto importante a señalar en términos de logros conseguidos es que en sus casi 2 años de ejecución efectiva, este programa ha bajado en promedio una asistencia o un financiamiento por semana.

Considerando las cuatro provincias patagónicas participantes se calcula que el programa tiene como beneficiarios alrededor de 6500 pobladores rurales. La concepción de desarrollo que se maneja desde el PRODERPA, lo concibe como un proceso que apunta a ampliar las capacidades de la población rural en situación de vulnerabilidad socio-económica, con el fin de generar y ampliar estrategias de generación de ingresos mediante un enfoque inclusivo, integral del desarrollo rural, privilegiando la consolidación de actividades económicas rurales rentables y sostenibles, mejorar sus condiciones de vida y garantizar su participación a través del fortalecimiento de sus organizaciones económicas y/o sociales de base.

El PRODERPA está construido sobre la base de 2 áreas principales de trabajo: la de Fortalecimiento de las Capacidades Organizativas y la de Desarrollo Productivo y Acceso a Mercados. La labor que se realiza en ambas áreas se efectúa considerando una perspectiva y las problemáticas de género; el seguimiento y la evaluación de los proyectos; la problemática de juventud, comunidades originarias y temáticas ligadas a la comunicación. En algunos casos, las organizaciones están cruzadas por los tres clivajes, en otras se trabaja con proyectos que enfatizan más en un aspecto que en otro. El Programa se presenta como una política que cuenta con financiamiento internacional, y además de una impronta definida por agencias internacionales y por el intento por parte de los responsables provinciales de adaptar dichas exigencias a la realidad de Río Negro. Es decir que el acceso a un programa internacional permite, en este caso, potenciar y desplegar una política de más largo alcance que hasta entonces no se había logrado consolidar. Se trata pues de una política de carácter innovador para la Provincia, ya que a pesar de que parte de su matriz productiva se basa en el desarrollo rural, para el responsable del Programa nunca se había trabajado de manera planificada:

Nunca se había hecho desarrollo rural en la Provincia de Río Negro. Y el desarrollo rural tiene una complejidad en una provincia como la nuestra, con una diversidad productiva, cultural, social histórica, de comunicación, de bajo riego, sequía, donde tenés cordillera y mar y muchos productores dispersos, es complicadísimo. Y hoy nosotros somos una de las pocas provincias patagónicas que tiene un plan estratégico de desarrollo rural

De allí que el PRODERPA interesa como caso particular ya que cuenta con un núcleo de acciones específicas a realizar con el segmento de población rural joven. La Unidad de Jóvenes, dentro de la planificación del Programa, está orientada a la identificación de grupos de jóvenes en el territorio a través de las organizaciones, con el fin de promover el desarrollo juvenil y la participación de los jóvenes en el diseño de proyectos de emprendimientos locales, con base en el estímulo y apoyo del programa como el desarrollo de capacitaciones específicas. La dinámica específica del Programa se basa en aportes económicos no reintegrables que se entrega a las cooperativas para ser destinados a jóvenes estudiantes terciarios y/o universitarios de carreras afines al proyecto en convenio con instituciones y/o universidades, asimismo a través de capacitaciones en oficios afines en el desarrollo rural.⁵⁵

Aprendizajes y enseñanzas

Uno de los fenómenos que enfrenta la población rural, que da un valor suplementario al Programa, es su creciente envejecimiento por la migración de los jóvenes hacia los centros urbanos en busca oportunidades laborales y de mejora en las condiciones de vida. Este diagnóstico, realizado como parte del Plan Estratégico del programa, vincula generacionalmente las problemáticas del campo ya que si a los productores de más de sesenta años esto fomenta la migración de los jóvenes a las ciudades en un movimiento que tiene, al menos, dos consecuencias: el abandono del campo junto a la consecuente pérdida en la transmisión de los saberes y el deterioro de su calidad de vida en las ciudades, ya que por lo general habitan en los barrios periféricos y se insertan en el mercado laboral en ocupaciones de baja calificación. En palabras del Responsable del Programa, este círculo vicioso es el que se precisa romper para desarrollar políticas de fomento del desarrollo rural:

La mayoría de productores nuestros tiene una edad de 65 años, y sabemos que uno de los grandes problemas es la migración de las zonas rurales a la zona urbana. Migración no deseada, por cierto, y dentro de esta migración no deseada los que terminan siendo más castigados son los jóvenes. ¿Por qué? Porque sufren el fracaso de sus papás y de sus abuelos en el campo, estos venden su campo, van a la ciudad. Los chicos van a parar a los barrios más humildes. La migración rural tiene tres espacios en Río Negro que son Bariloche, Roca y Viedma, y van a parar a los barrios más humildes, más pobres y terminan no insertándose en la sociedad, siendo discriminados.

55

Disponible en: http://proderpa.gob.ar/web/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=73

Como es posible apreciar en las palabras del responsable del PRODERPA a nivel provincial, este programa busca paliar esta situación trabajando en políticas integrales, respetando la diversidad territorial de la Provincia haciendo hincapié en la implementación de las políticas acordes a las necesidades territoriales. Asimismo, el estudio de este Programa permite dar cuenta de la necesidad de articular políticas que parecieran pertenecer a mundos distintos –como las vinculadas al desarrollo rural y aquellas planificadas de manera focalizada en jóvenes que habitan en barrios periféricos de las ciudades de la Provincia- diseñando intervenciones que contemplen la diversidad de situaciones en toda su complejidad.

En la mirada de los responsables del PRODERPA, el trabajo con los jóvenes debe poder dar respuesta a la necesidad de mejorar en la calidad de vida rural y la realización de emprendimientos que sean sustentables y superen la economía de mera subsistencia. En ese sentido hay un fuerte componente en las capacitaciones ligado al fortalecimiento de las organizaciones y análisis de las diferentes formas que pueden adoptar dependiendo de las necesidades concretas de cada comunidad, como asociaciones, cooperativas, entre otras. Las capacitaciones también tienen un importante componente técnico referido a las formas de producción más apropiadas, mantenimiento y modernización de maquinarias, reparaciones, manejo de fertilizantes, manejo del suelo, formas de riego, alambrados, etc.

Para profundizar en los aprendizajes y enseñanzas que deja la implementación de este programa vale detallar la labor concreta que se ha efectuado a la fecha a través de la Unidad Territorial de Intervención del Alto Valle con sede en Gral. Roca y la que actúa desde Cipolletti.

5.2.4.1. La experiencia de la Unidad Territorial del Alto Valle con sede en General Roca

Una de las primeras particularidades del programa es que en su implementación concreta en el territorio ha ido articulando con diferentes instituciones que ya se encontraban trabajando en el territorio y se sumó a la labor que se efectúa desde las Mesas de Coordinación Territoriales. En estas mesas confluyen distintas organizaciones como ser Consorcios de Riego, Cámaras de Productores, Sociedad Rural, INTA, Ministerio de Familia, los Municipios, entre otros. La participación en este espacio sirvió en un primer momento para poder identificar a los potenciales

beneficiarios, no de manera directa ya que la participación de los pequeños productores y los productores en situación de vulnerabilidad económica era escasa, sino a través de la información y el conocimiento aportados por las instituciones que ya estaban trabajando en el terreno, por ejemplo los consorcios de riego, los municipios y, particularmente, los operadores territoriales del INTA.

Además al armar la mesa territorial se pudieron coordinar trabajos para lograr un uso más eficiente de los recursos del Estado que desde diferentes reparticiones se destinan a la problemática rural, transformando así las superposiciones en articulación y combinación de estrategias de intervención.

Del trabajo conjunto con diferentes instituciones, se destaca la coordinación lograda con el Ministerio de Familia ya que a partir de la intervención y fuerte presencia en el terreno del PRODERPA, se pudieron identificar casos de población rural con alta vulnerabilidad, por ejemplo, discapacitados que estaban fuera de toda cobertura social y que pudieron ser insertados dentro del sistema de protección social.

Desde la experiencia de la Unidad Territorial del Alto Valle aparece un elemento particular ligado a las características propias del terreno y de la gran extensión territorial que abarca. Por un lado, en la zona bajo riego las extensiones de las unidades productivas son relativamente pequeñas, muy cercanas a poblaciones importantes en donde lo peri-rural y lo rural se mezcla constantemente. Por ello, es que en esta zona se debe trabajar mucho con los municipios y con las áreas de Acción Social de los mismos, que suelen constituirse como el primer frente de llegada al lugar.

Otra realidad muy diferente es la del área de secano que se caracteriza por ser un vasto territorio con los productores dispersos en una enorme extensión. De hecho, la dispersión territorial de los productores en la zona de secano es un elemento que no impide pero sí dificulta la organización de éstos en asociaciones o cooperativas. Otro elemento que distingue a esta zona son las dificultades para la comunicación, el relativo aislamiento y el retraso tecnológico. A modo de ejemplo, para dar aviso de reuniones o anunciar la llegada de los operadores de campo a los productores la comunicación se efectúa a través de un programa radial de AM que se transmite 2 veces por día.

Dentro de la zona bajo riego se destacan dos experiencias en las que se puede observar el funcionamiento del componente de la Unidad Juventud del Programa.

- CIRPAC es una cooperativa de producción de hongos que nuclea a 14 productores. Los productores se encuentran en un área peri-urbana pero

lograron un circuito de comercialización de la producción más amplio con hongos secos. Estos fueron asistidos para la terminación de una sala con un horno de deshidratado, después recibieron un segundo aporte para el mejoramiento y ampliación de sombreaderos. Y esperan un tercer aporte para un vivero comunitario. La construcción del vivero comunitario está proyectada en el predio de una escuela con el objeto de brindar capacitación y formación para los jóvenes en este tipo de producción.

- El otro caso relevante se trata de la Asociación de Productores Hortícolas. Esta Asociación está compuesta por un promedio de 45 familias, con un fuerte componente de jóvenes ya que los hijos suelen trabajar con sus padres. Otra particularidad de esta asociación es la impronta cultural que tiene la organización ya que sus asociados son en su mayoría migrantes bolivianos. Esta asociación tiene programado un desembolso de alrededor de \$ 400 mil, de los que se prevé destinar al trabajo de capacitación de los jóvenes en materia de asociativismo, gestión y planificación entre \$ 40 y 50 mil. De acuerdo a un relevamiento efectuado con las autoridades de la Asociación habría alrededor de 100 jóvenes de entre 12 y 23 años, con quienes se trabajaría en las capacitaciones.

En el área denominada zona de secano, se destacan las siguientes experiencias en las que participan jóvenes:

- La experiencia en Aguada Guzmán, más específicamente en Lonco Vaca, donde se encuentra la Asociación de Fomento Rural “Uniendo Esfuerzos”. Esta Asociación surge como un desprendimiento de una ex cooperativa que había surgido de la iniciativa y el aporte financiero de la Iglesia Católica. Luego esta cooperativa dejó de recibir asistencia y, consecuentemente, el proyecto fue abortado, pero derivó en la formación posterior de dos asociaciones. Si bien el PRODERPA está trabajando con ambas asociaciones en la actualidad en materia de capacitación en alambrados, aguadas y mejoramiento habitacional, “Uniendo Esfuerzos” es la más relevante ya que está coordinada por una persona muy joven que es enfermero en El Cuy y, además de querer volver al campo él con toda su familia, ha logrado nuclear a los jóvenes toda la zona.
- Con menor participación de jóvenes en Cerro Policía se encuentra una cooperativa que tiene una comparsa de esquila con la que se ha trabajado fundamentalmente en el aspecto de mejoramiento y modernización de

maquinarias. De hecho, han podido adquirir las máquinas para la esquila y un generador eléctrico, factor importante ya que con las cenizas volcánicas la esquila a tijera se dificulta y encarece. Esta cooperativa además está incorporando a un joven ingeniero agrónomo hijo de uno de los productores, lo que da la pauta de un leve recambio generacional.

5.2.4.2. PRODERPA: La experiencia de la Mesa Territorial del Alto Valle Oeste, con sede en Cipolletti.

La Mesa Territorial del Alto Valle Oeste abarca las localidades que van desde Fernández Oro, Cipolletti, Cinco Saltos, Intendente Cordero y sus parajes y Campo Grande, San Isidro y Barra del Medio; en algunas ocasiones informales también se cubren necesidades generadas en la localidad de Catriel. Como en todo el funcionamiento del Programa en la provincia, de la Mesa Territorial participan instituciones nacionales, provinciales, municipales y organizaciones de productores. La Mesa Territorial despliega sus actividades a partir de reuniones mensuales y frente a situaciones específicas, las mismas pueden ser quincenales. Esta frecuencia, está, entre otras cosas, vinculada con la extensión del territorio que tiene que cubrir esta entidad. Específicamente forman parte de la Mesa el Municipio Fernández Oro, y el de Cinco Saltos, el INTA, el INTI, la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación, el Departamento Provincial de Aguas de la Provincia (DPA), el Ministerio de Familia, el Ministerio de Producción y el Ministerio de Educación de la provincia.⁵⁶ La composición multiactoral de la Mesa, lejos de entorpecer el trabajo, a decir de los operadores, justamente posibilita hacer más viables los proyectos presentados, a partir de la combinación efectiva de la presencia política, técnica y territorial que sostienen las decisiones allí tomadas.

El foco de trabajo del PRODERPA en la zona se asocia con la reducción de la situación de vulnerabilidad de la población rural a partir de la focalización en la situación de los jóvenes, las mujeres y las comunidades originarias. Desde su inicio en 2010, la Mesa Territorial de Alto Valle Oeste desarrolló dos proyectos, uno de ellos finalizado. En el Programas Operativos Anuales (POA) presentado para 2012, se propusieron cinco proyectos donde están involucradas todas las organizaciones que forman parte de la Mesa en la actualidad.

⁵⁶ En la entrevista se señaló que el Municipio de Cipolletti se retiró de la misma y el de Campo Grande no quiso participar.

Específicamente considerando la situación de los jóvenes en la zona y de los que participan del Programa – se estima que unos 30 aproximadamente - se señaló que el abordaje que se hace es desde las propias organizaciones participantes, donde se verifica un proceso de recambio generacional importante. Los padres están dejando espacios a la franja etaria entre los 20 y los 30 años y esa es la población con la que se trabaja desde el PRODERPA.

Una característica especial de esta población joven es que en su gran mayoría tienen trabajo extra predial en diversas actividades productivas de manera directa o a través de becas de empleo en el ámbito público. Esta situación es un factor importante para el desarrollo del programa porque es parte del fenómeno con el que se enfrentan las zonas rurales en toda la provincia: la migración joven es muy importante y la idea del programa es retener en territorio a estos jóvenes a partir del fortalecimiento de la producción rural asociativa local.

Un factor que destacan los operadores del PRODERPA es el hecho de que la producción rural es altamente inestable –y los factores naturales y económicos la hacen aún más fluctuante sobre todo en lo que hace a la población con perfil PRODERPA– y las inserciones laborales que la mayor parte de los jóvenes busca o tienen en otros espacios, aparecen como una opción estable para sus ingresos. En ese sentido, es muy bajo el porcentaje de jóvenes que se dedica a las chacras, puede como máximo llegar a ser el 15% de los que se encuentran vinculados al Programa. En este contexto, a los jóvenes les cuesta incorporarse a las dinámicas participativas de las Mesas Territoriales, sobre todo por la poca disponibilidad de tiempo que dejan los trabajos fijos en relación de dependencia.

Otra situación que describe a una porción de la población joven con la que trabaja la Mesa Territorial Alto Valle Oeste, tiene que ver con la población rural de origen boliviana: en este caso, la dimensión cultural que hace que los niños y jóvenes participen a la par de los adultos de la producción, es un factor de trabajo específico para los técnicos del Programa. Si bien es reconocida como una diferencia cultural que no puede negarse, es un elemento a trabajar y modificar en pos de que los niños y niñas no desempeñen actividades en el campo; al mismo tiempo, se busca potenciar la participación y capacitación de los jóvenes para fortalecer no sólo a las familias y a las organizaciones que los nuclean.

En este contexto, el PRODERPA se caracteriza por el desarrollo fuerte de dos componentes: la capacitación y apoyo y desarrollo de proyectos productivos a través de financiación.

1. Capacitación. Las capacitaciones han sido un elemento muy importante del desarrollo del Programa en la zona. En ellos, se apunta a fortalecer no sólo cuestiones técnico rurales, sino también operativas de las organizaciones. En ellas, se busca especialmente la participación de los jóvenes, tanto del lado de los capacitadores como de los capacitados. Y en términos generales, se considera que los proyectos presentados muestran la incorporación de dichos conocimientos que redundan en la mejora de las propuestas. Los mismos son en general, teóricos y prácticos y funcionan a partir de los diagnósticos de necesidades de los productores, efectuados en territorio por los operadores del Programa. Se ha trabajado incluso en el fortalecimiento grupal a partir de actividades desplegadas por psicólogas sociales para mejorar la integración grupal, analizando problemáticas internas de las organizaciones; situación que suele caracterizarse por la dinámica desplegada por una o dos personas lleven adelante todas las actividades, lo que aumenta las tensiones internas y reduce la capacidad de las organizaciones para trabajar grupalmente. Esta actividad es evaluada como novedosa y altamente positiva para los participantes y para la Supervisión de la Mesa Territorial.⁵⁷

2. Desarrollo y apoyo a proyectos productivos. En la actualidad, se mencionan una serie de proyectos de importancia que se encuentran en diferentes fases de desarrollo dentro del Programa:

- El más importante, es la reapertura de un centro de faena en la localidad de Cinco Saltos, cuyo monto total es de \$1.200.000. El establecimiento existe, pertenece al Municipio y se encuentra inactivo. El emprendimiento sería muy importante para el desarrollo de la zona. El cambio de autoridades en el Municipio ha generado un nuevo contacto con la Mesa Territorial para efectivizar su desarrollo. Este emprendimiento vendría a solucionar un grave problema que existe en la zona con la faena fuera de establecimientos, que disminuye capacidades productivas e implica un alto riesgo bromatológico y sanitario general; situación que en la actualidad es conocida pero para la que no hay soluciones en la zona. En el marco de este proyecto, se desarrolló un estudio de prefactibilidad sobre la producción de animales de granja actual y la potencial en caso de existir el matadero, que abarcaría la zona que va desde Fernández Oro hasta Campo Grande. Se trabaja con reuniones con

⁵⁷ Otras capacitaciones mencionadas se vincularon con plantación y corte de alfalfa, Cuidado y manejo del tractor y cuidado de maquinarias agrícola. Manejo de libros legales para las cooperativas, otra capacitación muy importante. En las mismas participan tanto técnicos del Programa como docentes e investigadores del Comahue, técnicos del INTA y del INTI y diversos funcionarios municipales y provinciales.

organizaciones para tener el informe preliminar, restando el final para mediados de diciembre. Es un proyecto muy necesario para la gente de la zona. Si bien no va a salir todos los fondos necesarios del PRODERPA el proyecto de todas maneras se pone en marcha y se sigue buscando fondos en otros sectores.

- El otro proyecto mencionado en el relevamiento, se da en la localidad de Campo Grande, y ha sido presentado por la Asociación Civil de Horticultores Campo Grande, con el fin de poner suelos nuevos en funcionamiento. El mismo demanda una inversión de \$ 400.000 a pesar de que el límite de financiamiento del PRODERPA es de U\$s 150.000. Esta asociación está compuesta en un 80% por productores de origen bolivianos y el resto argentinos migrantes del Norte del país que al no tener chacras propias, alquilan o toman comodatos que son muy inestables.
- Otro proyecto - “Agua como elemento integrador de la cuenca Vidal” – se abocó al estudio preliminar sobre los niveles de las napas freáticas, cómo podría ser la cuenca de escurrimiento en caso de riego, para enfrentar el problema de las chacras que están fuera del sistema de riego vinculado con la producción frutícola tradicional. La gente está buscando la forma de poder regar, donde uno de los inconvenientes es que los pozos ciegos están cerca de las tomas del agua para el riego. Está implementado en un 60% y resta trabajar la modificación de la situación.
- La Asociación de Fomento Rural (AFR) Lote G de Campo Grande desarrolló un proyecto para el desarrollo de fardos de alfalfa, destinado fundamentalmente a la compra de maquinarias que implicó un desembolso de \$371.000. De este proyecto participan 27 familias organizadas en la Asociación, del que participan muchos jóvenes. Con la asistencia técnica del Programa, la AFR ganó licitaciones en el Ministerio de Producción y se conectó con productores que demandan fardos para sus propios proyectos.

Principales dificultades en la implementación

1. Operativos a nivel administrativo. A nivel de las dificultades en la operatoria del PRODERPA, sólo se mencionan algunas demoras en las transferencias de fondos pero ninguna de gravedad. El principal señalamiento de los operadores del Programa se vincula con la necesidad de ajustar tiempos administrativos por parte de la Unidad

Provincial Ejecutora, recomendando que los mismos se ajusten a las demandas técnicas de los proyectos (por ejemplo, las semillas tienen que estar en el momento justo para la siembra en invierno).

2. Extensión territorial y áreas sin servicios de comunicación. La extensión territorial, las distancias y las dificultades para la comunicación fluida con algunas localidades constituyen una dificultad real para la implementación del programa, pero son las características mismas del territorio y no se han convertido en obstáculos insalvables. Asimismo en la zona de secano dada su extensión y dispersión geográfica de los productores la organización de éstos requiere de esfuerzos tanto de parte del PRODERPA como de los productores mismos, que para algunas asistir a algunas mesas a veces deben desplazarse a caballo en distancias que superan los 35km. Como se mencionó más arriba, con respecto al problema de la comunicación con los productores se han logrado establecer algunas estrategias como ser los avisos e informes a través de un programa radial que se emite por AM. También en referencia a estas dificultades reales de comunicación, se han logrado algunos avances parciales como ser la instalación de una antena para comunicaciones telefónicas en la localidad de Cerro Policía.

3. Experiencias previas negativas. En la zona bajo riego del Alto Valle se presentó una dificultad que requirió especial cuidado: la existencia de malas experiencias previas en relación al cooperativismo. Este aspecto generó algunas reticencias por parte de los productores al comienzo de la implementación del programa, pero pudo ser superado gracias a que éste trabaja en clave de distintas opciones de organización y no exclusivamente con el formato de cooperativa.

4. Aspectos culturales y prejuicios. El trabajo de los operadores sobre el territorio permitió tomar dimensión de relevancia de la dimensión cultural en cualquier tipo de intervención. Al respecto, la construcción de una mirada estereotipada y el prejuicio hacia la población migrante por parte de organizaciones de productores argentinos, dificultó la entrada de la Asociación Productores Hortícolas de origen boliviano a la mesa del Alto Valle. Una situación inversa se presentó al organizar la Mesa Hortícola, donde dominan los productores de origen boliviano, en principio pretendían sólo sumar a productores de la misma nacionalidad, dejando así aislados a productores argentinos, paraguayos y chilenos. En este sentido, los operadores del PRODERPA nos señalaron que la implementación de un programa con las características de éste requiere de lo que denominaron en las entrevistas como “un ejercicio continuo de la docencia”.

Más ligado a aspectos culturales, en lo referente al trabajo con las Comunidades Originarias también se encontraron dificultades para poder comprender ciertas lógicas organizativas y conflictos hacia dentro de las comunidades y entre distintas comunidades. En este sentido, la coordinación y articulación con la CODECI resultó de vital importancia para poder trabajar con las Comunidades Originarias.

Aspectos a considerar a futuro

El Programa es evaluado como altamente satisfactorio en su desarrollo y logros hasta la actualidad, tanto por parte de los funcionarios como de los productores participantes. A futuro, se espera, en primer lugar, poder convocar a las nuevas autoridades provinciales y municipales para que conozcan y participen activamente de las propuestas de la Mesa Territorial Alto Valle Oeste, con el fin de fortalecer los vínculos del Estado provincial y local con el PRODERPA.

En relación con los jóvenes, se espera profundizar el trabajo con capacitaciones que potencien el arraigo en territorio, desarrollando proyectos de corto y mediano plazo.

En general, se señala que no existe una vinculación directa con el sector privado local, concentrado productivamente en la actividad frutícola, así como tampoco con las Cámaras empresariales que nuclean a ese sector, ya que los productores no tienen perfil PRODERPA. Sí son evaluadas como positivas las relaciones con el sector comercial vinculado con la industria agrícola, que ve motorizarse sus actividades por las demandas propias del Programa.

5.2.5. Los Programas nacionales de Empleo Juvenil vigentes no implementados en la Provincia de Río Negro.

Como se señaló más arriba, los instrumentos descritos hasta aquí no agotan los recursos disponibles en materia de empleo joven en el marco de las políticas públicas vigentes. Así, el Proyecto Jóvenes Emprendedores Rurales, Jóvenes de la Agricultura Familiar y el mismo Programa de Inclusión Social con Trabajo (PRIST), desarrollan intervenciones con jóvenes – como objeto o como resultado – de forma tal que pueden considerarse a futuro como programas a implementar en la provincia así como modelos a referir en caso de diseños nuevos en este campo de actividades estatales.

5.2.5.1. Proyecto Jóvenes Emprendedores Rurales (PJER) - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

El Proyecto Jóvenes Emprendedores Rurales (PJER)⁵⁸ es una iniciativa de carácter nacional, multiactoral y multinivel que en 2005 inició su desarrollo dentro de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, como un subproyecto nacional del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). Con la creación en 2009 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, pasa a formar parte de la órbita de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. El proyecto tiene financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento dependiente de Banco Mundial (BIRF- BM) y aportes del Estado Nacional. Este proyecto se desarrolla bajo el eje temático de Desarrollo Tecnológico.

El Proyecto en general tiene como objetivos generales: a) promover la permanencia de los jóvenes rurales, reducir la migración y fortalecer el desarrollo sostenible del sector agropecuario argentino; b) fortalecer instituciones del medio rural para que impulsen políticas, programas y servicios orientados a la juventud rural; c) desarrollar el espíritu emprendedor de los jóvenes rurales, promoviendo la diversificación productiva y la actividad innovadora a través de la creación de nuevos negocios (MAGyP – PROSAP, 2010)⁵⁹

Los destinatarios del mismo son los jóvenes rurales argentinos, entre los 15 y los 29 años de edad. El carácter “rural” abarca no sólo a quienes viven en pequeñas localidades sino también a los/las jóvenes “de los ámbitos urbanos que a causa de la migración rural se ven obligados a residir en localidades urbanas con una dinámica y dependencia rural”. (MAGyP – PROSAP, 2010: 2). Las metas del proyecto piloto esperaban alcanzar por medio de la difusión a 10.000 jóvenes, 4.500 a través de actividades de sensibilización, capacitar a 2.000 jóvenes, realizar actividades de asistencia técnica y consultoría con 1.000 jóvenes y crear diez Centros de Desarrollo Emprendedor para Jóvenes Rurales.

Para el cumplimiento de estos objetivos se estructuró la iniciativa en tres componentes (fortalecimiento institucional, desarrollo de competencias emprendedoras y apoyo a nuevos emprendimientos) que permitieran a) el establecimiento de una red de servicio

⁵⁸ Disponible en: http://www.jovenrural.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=88

⁵⁹ Disponible en: <http://www.prosaponline.gov.ar/seguimiento/ICRs/PROSAP%20I/BIRF%204150-7425/ICR%20JER.pdf>

de apoyo a la actividad emprendedora de jóvenes productores en el ámbito rural; b) desarrollar en los jóvenes rurales la motivación, la capacidad para identificar y aprovechar nuevas oportunidades de negocios y las competencias y habilidades para emprender y gestionar nuevas empresas; c) contribuir a la creación de emprendimientos innovadores de carácter agropecuario, agroindustrial y de servicio, con valor demostrativo y de validación tecnológica que a modo de experiencia piloto logren un efecto multiplicador, y d) desarrollar en la juventud rural nuevas capacidades de liderazgo y competencias para la resolución de los problemas productivos, económicos y sociales de sus comunidades.

El Proyecto planteó como estrategia de acción una fuerte articulación con instituciones públicas y privadas con trayectoria en el medio rural como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET), la Dirección Nacional de la Juventud (DINAJU), el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, las últimas dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. De igual forma, se plantea la participación en el proyecto de organizaciones de productores, trabajadores rurales y ONGs existentes en el medio rural argentino y todas las instituciones comprometidas con el desarrollo de la juventud rural.

Uno de los elementos centrales del Proyecto es la creación de los Centros de Desarrollo Emprendedor (CDE), que se localizan en instituciones reconocidas del medio rural, escuelas agrotécnicas, agencias de desarrollo, agencias del INTA, organizaciones no gubernamentales, secretarías de producción municipales, entre otras. Su creación busca potenciar capacidades instaladas previas que permitan sostener a mediano y largo plazo proyectos de desarrollo endógeno. Los CDE cuentan con un facilitador a cargo de las actividades. El facilitador es un consultor especialista en articulación de redes de apoyo, con capacidad técnica en negocios que colabora con la formulación de planes de empresa y que asesora a los jóvenes durante todo el proceso de creación de los emprendimientos. En los CDE se desarrollan los programas de capacitación en competencias emprendedoras y talleres específicos de saberes técnicos de gestión y de producción. El trabajo en los CDE se basa en la metodología de trabajo e intervención desarrollada por el Proyecto, orientada a “identificar y promover las competencias personales y articularlas con los saberes tecnológicos, productivos y de gestión, los cuales no se desarrollan en esta

metodología por considerarse que están suficientemente difundidos por otras vías en el medio rural”.⁶⁰ Este lineamiento se articula alrededor de cinco pilares centrales:

- **Contexto sociocultural:** valoriza y hace centrales las creencias de los jóvenes rurales, dándoles protagonismo en su propio desarrollo y del de sus comunidades. La valoración de la cultura rural y del joven como actor social, por parte de los propios jóvenes rurales y de quienes trabajan con ellos, tienen un lugar destacado en las actividades del Proyecto.
- **Competencias emprendedoras:** se busca identificar y fortalecer de esas capacidades a través de la capacitación durante el proceso de apoyo a las diferentes iniciativas.
- **Redes de apoyo:** orientadas al fortalecimiento del capital social de los participantes a través de la creación y sostén de redes de vínculos y contactos específicos. En este caso, los CDE ponen a disposición sus propias redes y ayudan a los emprendedores a extender y profundizar los propios vínculos.
- **Seguimiento:** implementa un sistema de tutorías durante todo el proceso emprendedor, y se complementa con asistencia técnica y consultoría, en el marco de los CDE.
- **Acceso a los recursos y a financiamiento:** por medio de la identificar de vías de acceso formales y alternativas de financiamiento.

Dentro de cada uno de los tres componentes del PJER, se encuentran las siguientes actividades: 1) Fortalecimiento institucional; 2) Desarrollo de Competencias Emprendedoras; 3) Apoyo a Nuevos emprendimientos. El Proyecto piloto superó largamente las metas previstas, lo que puede observarse en los resultados que siguen:

- Creó diez Centros de Desarrollo Emprendedor para Jóvenes Rurales (CDEJR) en Buenos Aires, Catamarca, Capital Federal, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, San Juan, Santiago del Estero y Santa Fe. Esta actividad se complementó con 220 instituciones locales involucradas y la participación de 1.350 promotores de acciones desarrolladas por “Jóvenes Emprendedores Rurales”.

60

Disponible en: http://www.jovenrural.com.ar/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=88&Itemid=92

- Se crearon 220 emprendimientos productivos y se fortalecieron otros 568. De igual forma, se crearon 770 oportunidades de trabajo directo; 451 planes de negocios elaborados; 157 beneficiarios de proyectos financiados.
- Participaron 8.787 jóvenes en actividades del proyecto; 3.522 jóvenes recibieron capacitación o consultoría asistemática; 1.220 jóvenes recibieron asistencia sistemática.
- En el marco de las actividades vinculadas al desarrollo de competencias emprendedoras se desarrollaron 14 talleres de difusión y sensibilización para 600 jóvenes rurales con iniciativas para emprender negocios propios o grupales; se pusieron en marcha 2 Programas de Formación de Competencias Emprendedoras, el CDE Rivadavia (Provincia de Buenos Aires) y CDE Abra Pampa (Provincia de Jujuy), y el Programa de Liderazgo Juvenil en CDE Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE)
- Se instaló el sitio propio de la iniciativa (www.jovenrural.com.ar)

En la actualidad el Proyecto se encuentra en su segunda etapa, dentro del PROSAP y bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar del MAGyP, como intervención correspondiente a las áreas de Desarrollo Tecnológico y Fortalecimiento Institucional de dicho Ministerio. Su orientación temática está dada por la definición de título mismo del Proyecto: “Jóvenes Emprendedores Rurales - Desarrollo de Empresarialidad de Base Local - Etapa II”. El mismo toma como base inicial los CDE conformados durante la etapa piloto y se propone cubrir todo el territorio nacional considerando sus regiones geográficas, al instalar 60 Centros en departamentos con áreas de influencia que integre poblaciones de entre 15.000 y 100.000 habitantes, lo que se entiende facilitará el acceso a poblaciones rurales con un uso más eficiente de los recursos. La población destinataria, bajo la definición de “jóvenes rurales”, se modifica en términos etarios respecto de la cubierta en la etapa piloto: en esta oportunidad abarca de los 18 a los 35 años. Lo mismo ocurre con la especificación del “mundo rural” en tanto incorpora a las actividades agropecuarias, las artesanías, el comercio y actividades terciarias o de servicios vinculadas con las primeras.⁶¹ El financiamiento nuevamente es externo e interno.⁶² Su meta actual de cobertura es de 30.000 jóvenes rurales beneficiarios y la generación de 3000 puestos de empleo.

⁶¹

Disponible

en

<http://www.prosaponline.gov.ar/Prosapwebsite/Docs/MAGyPJovenesEmpRuralesIIRE.pdf>

⁶² El proyecto tiene un costo total de US\$ 6.921.048,2. El financiamiento del BIRF asciende a US\$ 5.562.388,4. El aporte local es de US\$ 1.358.659,8.. .

En relación a los componentes del Proyecto, los mismos se proponen:

- Fortalecimiento de Instituciones y desarrollo de capacidades locales: complementa el apoyo a los 10 CDE creados en la etapa piloto con la creación de nuevos centros. Las acciones orientadas a su creación implican en primer lugar la llegada a territorio con Coordinadores Regionales, y la selección por concurso de las instituciones locales y/o regionales que serán apoyadas para crear los 60 nuevos CDEs. Se transferirá la metodología ya desarrollada y los recursos financieros para el inicio de las actividades. Se asignarán capacitadores para el dictado de cursos y talleres.
- Formación de Competencias Emprendedoras: la sensibilización y formación de jóvenes rurales se orientará a la promoción de la creación de nuevas empresas y se generarán las competencias necesarias para su sustentabilidad. Se espera poner en funcionamiento la plataforma Web que permitirá dar capacitación a distancia y compartir contenidos de las actividades generadas por los diferentes centros.
- Apoyo directo a emprendimientos: se espera asesorar alrededor de 2800 empresas a lo largo de la ejecución del proyecto, ya sea tanto por presentación espontánea de jóvenes como por concursos de ideas y convocatorias especiales. Se brindará recursos financieros a nuevas empresas. Los mismos serán por un total de US\$ 2 millones, implementados a través: a) de la realización de 10 concursos de ideas y planes de negocios. b) la entrega de Aportes Semilla No Reembolsables (ASNR) a nuevas empresas c) el desembolso de ASNR a empresas consolidadas y d) la adjudicación de ASNR para proyectos asociativos orientados a facilitar la comercialización de bienes y servicios.
- Actividades de gestión de la Unidad Central: para la gestión centralizada del proyecto. Esta Unidad tiene a su cargo actividades de prensa y difusión y la producción de materiales específicos y uso de la Web del Proyecto.

En la actualidad, el Proyecto cuenta con 18 CDEs y se encuentra en proceso, la selección de las instituciones que se presentaron al concurso de selección realizado por licitación pública.⁶³

5.2.5.2. Jóvenes de la Agricultura Familiar – Secretaría de Agricultura Familiar – Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

En el marco de la Secretaría de Agricultura Familiar, se desarrolla el Programa “Jóvenes de la Agricultura Familiar”,⁶⁴ que tiene como objetivo principal Promocionar a los jóvenes de la agricultura familiar (varones y mujeres) como actores estratégicos del desarrollo rural, a partir de

- Contribuir a la afirmación de la identidad y el arraigo de los jóvenes.
- Promover las capacidades de reflexión, análisis y trabajo sobre valores.
- Fomentar la ampliación de sus conocimientos y saberes.
- Facilitar el acceso a nuevas habilidades y oportunidades laborales.
- Brindar herramientas para la inserción productiva de los jóvenes.
- Promover acciones específicas para fomentar la inserción productiva.
- Facilitar el acceso a bienes naturales y financieros específicos para el desarrollo de los proyectos productivos.
- Articular con instituciones públicas y privadas que trabajen con jóvenes.

El Programa tiene como población beneficiaría a jóvenes de entre 13 y 30 años en espacios de agricultura familiar, desarrollando tres líneas de acción:

- **Educación no formal:** centradas en el fomento y fortalecimiento de espacios de actividades culturales y de recreación, trabajo con el refuerzo de la identidad de los jóvenes de la agricultura familiar y el desarrollo de nuevas habilidades
- **Formación ciudadana:** capacitación en derechos y obligaciones ciudadanas, intercambio de experiencias entre jóvenes y apoyo a la formación política,

⁶³ Disponible en: <http://www.prosaponline.gov.ar/prosapwebsite/PopUpLicitaciones.aspx?idLicitaciones=161&titulo=BM-NAC-7597-013-B-02/11>

⁶⁴ Disponible en: http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/agricultura_familiar/jovenes_de_la_agricultura_familiar/index.php

social y organizativa de los jóvenes, favoreciendo la construcción de espacios de participación.

- **Inclusión económica y social:** capacitación en oficios y servicios, financiamiento de proyectos productivos agropecuarios y no agropecuarios y participación en proyectos de mayor envergadura junto con adultos.

5.2.5.3. “Programa de Inclusión Social con Trabajo (Argentina Trabaja)- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

El Plan “Argentina Trabaja” del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se constituye como la principal herramienta para el enfrentamiento de la pobreza y el desempleo a través del Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST)⁶⁵, fue creado mediante la Resolución 3182/2009 del Ministerio de Desarrollo Social. Este propone “la inclusión social a través del trabajo; la capacitación desde una perspectiva integral; y la promoción de la organización cooperativa” que impacten en la calidad de vida de los grupos más vulnerables y las comunidades más desprotegidas que no se encuentren bajo la cobertura de otros programas sociales.⁶⁶ En ese sentido, la base valorativa del programa se sustenta sobre la finalidad de generar empleo genuino fundado en el trabajo cooperativo y de base comunitaria, que permitiría a su vez la recuperación de capacidades laborales y su anclaje en el desarrollo local.

El trabajo que desarrollan las cooperativas que funcionan bajo en régimen legal especial⁶⁷ – conformadas por un mínimo de 60 integrantes coordinados por capataces- se orienta a módulos de obra pública de mediana y baja complejidad cuya cantidad determina el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Estos módulos se distribuyen entre los Entes Ejecutores – Municipios, Provincias, INAES- en función a la combinación compleja de tres criterios: el nivel de las necesidades básicas insatisfechas, la tasa de desocupación y la capacidad de gestión de estos Entes Ejecutores.⁶⁸ En razón de que la cantidad de puestos de trabajo a generar dependen

65 Dentro de este plan, existen también los siguientes programas: “Desarrollo Local y Economía Social”, “Comisión Nacional de Microcrédito”, “Registro Nacional de Efectores” y “Compremos lo nuestro”. Disponible en:

<http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/default.asp>

66”. Disponible en: http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/Present_ATrabaja.ppt

67 El régimen que corresponde a las cooperativas que conforman el PRIST es el de Cooperativas 3026, es decir, aquellas que son creadas especialmente por el Estado para la implementación de planes sociales y que no tienen existencia previa. Disponible en: <http://www.inaes.gob.ar/es/Entidades/3026.asp>

68. Disponible en: http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/AT_Distribuidor.pdf

del número de obras a ejecutarse, el Programa no realiza inscripciones masivas. Cada módulo de trabajo se estructura con un 70% de su costo para los ingresos de los cooperativistas y el 30% restante para los gastos relacionados con la administración, los materiales para la ejecución de las obras y las herramientas a ser utilizadas. Los módulos implican actividades relacionadas con la realización y/o mantenimiento de obras de infraestructura local y/o saneamiento, mejoramiento de espacios verdes, infraestructura comunitaria, mejoramiento habitacional y del hábitat.

El ingreso al programa ese desarrolla a partir de un conjunto de criterios

- Pertenencia a hogares en situación de vulnerabilidad socio - económica.
- Domiciliarse en localidades seleccionadas por el MDS para la implementación del Programa.
- No contar con ingresos formales o provenientes de otros programas sociales incompatibles, ni seguro de desempleo.
- Estar incluido en las cooperativas convenidas a los fines del Programa.

Al mes de junio de 2011, se habían incluido en procesos de adquisición de experiencia de trabajo y en actividades contempladas en el programa –aunque no estuvieran en actividad– 89.319 personas en todo el país y se conformaron 2.022 cooperativas. El 53% de los participantes del Programa son mujeres. Si bien éste no es un programa especialmente focalizado en la juventud, el 30% de los beneficiarios del PRIST tiene menos de 24 años, y constituye esta actividad en la primera experiencia laboral que tienen y las incompatibilidades con casi todo el sistema de protección social, lo convierte casi en un instrumento orientado hacia el grupo de jóvenes más vulnerables, que no estudian, no trabajan, de los sectores de menores ingresos.⁶⁹

Para la intervención en el territorio se tiene en cuenta el índice de NBI, la tasa de desocupación y la capacidad logística del Ente Ejecutor. En principio se eligieron los cordones periféricos de los aglomerados urbanos más vulnerables y las localidades incluidas en el Plan Nacional de Abordaje integral “Ahí en el lugar”. La progresión del programa está relacionada a la disponibilidad presupuestaria. Ahora bien, en relación a la Provincia de Río Negro, la implementación se aceleró a causa de la situación de emergencia ambiental y social generada por el volcán volcán Puyehue-Cordón Caulle generó la llegada del PRIST a la localidad de San Carlos de Bariloche como una medida para paliar la crisis social. El Ministerio de Desarrollo Social de Nación, destinó para la zona de Bariloche y la Línea Sur 1.000 planes vinculados con el Programa y

⁶⁹ Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/PRISTresultados2011.pdf>

hacia el mes de julio el mismo contaba con 800 inscriptos.⁷⁰ Del total asignado, 500 puestos de trabajo son coordinados por la Cooperativa de Electricidad de Bariloche y el resto por el Municipio de manera directa. Las cooperativas creadas se encuentran desarrollando tareas de limpieza en la vía pública⁷¹

5.3. El marco normativo legal, tributario y fiscal de la Provincia de Río Negro en cuestiones de empleabilidad juvenil

5.3.1. Normativa a nivel provincial

Respecto del relevamiento de normativa que favorezca la inserción laboral de los jóvenes, la única Ley encaminada con este fin es la Ley D 4.352 para la Creación de un Fondo Juvenil para el otorgamiento de créditos para proyectos productivos.⁷² Esta ley es la única norma que está dirigida a fomentar oportunidades de trabajo para los jóvenes pues a través de ella se propone la creación de un fondo de desarrollo juvenil en el ámbito de la Dirección Provincial de Juventud, dependiente del Ministerio de Familia provincial, cuya finalidad es el otorgamiento de créditos destinados a emprendimientos productivos y de servicios. Los beneficiarios son jóvenes de entre 18 y 30 años de edad que cuenten con tres años de residencia en la provincia de Río Negro y demás condiciones que fija la reglamentación que se contrapongan con el espíritu de esta norma, que le otorga prioridad a los jóvenes que se encuentran desocupados y que tienen hijos a cargo. Lo que busca la norma es crear el contexto legal para el acceso a créditos para proyectos productivos a mediano y largo plazo. Para ello deben constatar idoneidad en la actividad que pretenden desarrollar. Asimismo la Ley contempla una Autoridad de Aplicación competente para controlar el curso de los proyectos productivos.

En cuanto a normativas provinciales que otorguen beneficios impositivos, se ha relevado la Ley D N° 4.064 de 2006 que promueve subsidios para aquellas ONGs que tengan como finalidad específica brindar asistencia y contención social a niños o menores en riesgo. Sin embargo, hay que destacar que esta Ley no hace mención específica sobre otorgar beneficios a ONGs que trabajen para favorecer la inserción

⁷⁰ Disponible en:

http://www.bariloche2000.com/index.php?option=com_content&view=article&id=61231:plan-argentina-trabaja&catid=2:gobierno&Itemid=14

⁷¹ Disponible en: http://www.ddbariloche.com.ar/nota_Se-pone-en-marcha-el-plan-Argentina-Trabaja-para-mil-desocupados-de-Bariloche-.html

⁷² La Ley D 4.352 puede verse completa en el Anexo I.

laboral de los jóvenes. El beneficio consiste en el subsidio del costo total de los servicios domiciliarios de energía eléctrica y de agua potable y desagües cloacales que utilicen en los inmuebles dedicados al cumplimiento de sus fines. Además, pueden percibir subsidios en servicios domiciliarios de gas natural por red y telefonía fija. Asimismo, esta Ley establece que las ONGs se encuentran exentas del pago de los impuestos provinciales sobre los bienes inmuebles y los automotores de su propiedad o afectados a los servicios sociales y tareas que éstas realicen. Para acceder a los beneficios dispuestos anteriormente las ONGs no sólo deben contar con personería jurídica sino que además deben estar desarrollando la tarea de contención y asistencia social.

Otra normativa provincial relevada

Revisando la normativa vigente en la provincia de Río Negro relacionada al fomento de la inserción laboral de los jóvenes se puede visualizar una escasa producción legal en torno al tema. Se encontraron leyes marco que otorgan prioridad a la generación de empleo tanto público como privado, otras en las que se adhieren a programas nacionales en el mismo sentido, pero pocas relacionadas específicamente con el empleo joven. Como se señaló, la única ley encaminada con dicho fin es la Ley D 4.352 para la Creación de un Fondo Juvenil para el otorgamiento de créditos para proyectos productivos.

A continuación se presenta el listado de leyes que fomentan el empleo en general y que pueden ser un marco, un punto de partida para pensar políticas públicas en relación a los jóvenes.

- LEY S 3228: DISPONE CONTRATACIÓN DE CONDENADOS EN CAUSAS PENALES PARA LA REALIZACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS (Vigentes). VIEDMA, 15 de Mayo de 2009, Texto consolidado por el Digesto Jurídico de la Provincia de Río Negro, Ley 4413 Art. 1 Anexo B (B.O. N° 4730, 04-06-2009).
- LEY L 3252: RÉGIMEN GENERAL DE TERCERIZACIÓN DE SERVICIOS Y/O PROVISIÓN DE BIENES AL ESTADO PROVINCIAL PARA LOS AGENTES DEL PODER EJECUTIVO (Vigentes). VIEDMA, 29 de Noviembre de 2007, Texto consolidado por el Digesto Jurídico de la Provincia de Río Negro, Ley 4270 Art. 1 Anexo B (B.O. No 4584, 10-01-2008).
- LEY H 3046: LA PROVINCIA DE RIO NEGRO ADHIERE AL DECRETO NACIONAL 676/96 - CREA EMPLEO EN LOS SECTORES PRIVADOS

PROVINCIALES (Vigentes). VIEDMA, 29 de Noviembre de 2007, Texto consolidado por el Digesto Jurídico de la Provincia de Río Negro, Ley 4270 Art. 1 Anexo B (B.O. No 4584, 10-01-2008).

- LEY J 2904: LEY PROVINCIAL J N° 2904 DIGESTO. MANO DE OBRA LOCAL EN OBRAS PÚBLICAS DE LA PROVINCIA. UTILIZACIÓN. PRIORIDAD. CARÁCTER: PERMANENTE. Sancionada el 28/09/1995, Promulgada el 23/10/1995 por Decr. N°: 1289, Publicado en el B.O.Prov. N°: 3308, Pag.: 1.
- LEY S 2016: REGLAMENTO DE TRABAJO EXTRAMUROS PARA INTERNOS ALOJADOS EN INSTITUTOS DE DETENCION EN LA PROVINCIA DE RIO NEGRO (Vigentes). VIEDMA, 29 de Noviembre de 2007, Texto consolidado por el Digesto Jurídico de la Provincia de Río Negro, Ley 4270 Art. 1 Anexo B (B.O. No 4584, 10-01-2008).
- LEY 3087: DECLARA LA EMERGENCIA ECONOMICA OCUPACIONAL Y SOCIAL AL DEPARTAMENTO ADOLFO ALSINA. (Individuales, Sólo modificatorias o Sin eficacia). VIEDMA, 4 de Mayo de 1977, Abrogación implícita por ley 3550 Abrogación Expresa por Ley 4270 (B.O. 10-01-08), Artículo 3 Anexo D, del Digesto Jurídico de Río Negro.
- LEY 2743: PACTO FEDERAL PARA LA PRODUCCION, EL EMPLEO Y EL CRECIMIENTO. (Individuales, Sólo modificatorias o Sin eficacia). VIEDMA, 10 de Marzo de 1997, Caducidad por plazo vencido, objeto o condición cumplidos. Ley 4270 (B.O. 10-01-08), Art. 2 Anexo C del Digesto Jurídico de la Provincia de Río Negro.

La siguiente es una ley relacionada específicamente con la generación de empleos o proyectos vinculados con los jóvenes.

- LEY E 2620: SECTOR SOCIAL DE LA ECONOMÍA- CREACIÓN DEL FONDO PROVINCIAL DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE PEQUEÑAS UNIDADES PRODUCTIVAS- CREACIÓN DEL CONSEJO ASESOR DE MICROEMPRESAS Y PEQUEÑAS UNIDADES PRODUCTIVAS. Sancionada el 05/05/1993, Promulgada el 31/05/1993 por Decr.N°: 643 publicado en el B.O.Prov. N°: 3085 Pag.: 1.

A continuación se presenta un cuadro que sintetiza y describe sintéticamente la información presentada anteriormente.

Leyes que fomentan el empleo en general.

LEY	Información	Breve Descripción
LEY S 3228	<p>DISPONE CONTRATACIÓN DE CONDENADOS EN CAUSAS PENALES PARA LA REALIZACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS (Vigentes).</p> <p>VIEDMA, 15 de Mayo de 2009, Texto consolidado por el Digesto Jurídico de la Provincia de Río Negro, Ley 4413 Art. 1 Anexo B (B.O. Nº 4730, 04-06-2009).</p>	<p>Dispone que las sociedades del Estado o con participación estatal mayoritaria y los organismos públicos provinciales, que contraten mano de obra para la ejecución de obras o servicios públicos con fondos nacionales o provinciales, destinados a la promoción del empleo, deberán asignar un cupo no inferior al 5% de las personas contratadas para quienes se encuentren en la etapa de prueba del cumplimiento de una condena en las unidades penitenciarias o alcaldías de la provincia o hayan sido liberado por cumplimiento de la pena.</p> <p>A su vez, invita a los municipios y a las entidades no gubernamentales que hayan accedido a planes de promoción del empleo, a adherir a la norma.</p>
LEY L 3252	<p>RÉGIMEN GENERAL DE TERCERIZACIÓN DE SERVICIOS Y/O PROVISIÓN DE BIENES AL ESTADO PROVINCIAL PARA LOS AGENTES DEL PODER EJECUTIVO (Vigentes).</p> <p>VIEDMA, 29 de Noviembre de 2007, Texto consolidado por el Digesto Jurídico de la Provincia de Río Negro, Ley 4270 Art. 1 Anexo B (B.O. No 4584, 10-01-2008).</p>	<p>Establece un Régimen General de Tercerización de Servicios y/o Provisión de Bienes al Estado Provincial para los agentes del Poder Ejecutivo que accedan al Retiro Voluntario previsto por el Decreto Nacional Nº 676/93 (modificado por el Decreto Nacional Nº 1499/94) del Poder Ejecutivo Nacional, instrumentado mediante los "Bonos para la Creación de Empleo en los Sectores Privados Provinciales" (BOCEP) y al que la provincia adhirió mediante la Ley Provincial Nº 3046.</p> <p>Este Régimen consiste en la conformación de unidades económicas bajo formas jurídicas de derecho privado con el</p>

		<p>objetivo de proveer bienes y/o servicios complementarios que requiera el Estado Provincial.</p> <p>A su vez, establece que también podrán integrarse unidades económicas unipersonales cuando la naturaleza de los bienes o servicios a proveer permita esta modalidad.</p>
LEY H 3046	<p>LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO ADHIERE AL DECRETO NACIONAL 676/96 - CREA EMPLEO EN LOS SECTORES PRIVADOS PROVINCIALES (Vigentes). VIEDMA, 29 de Noviembre de 2007, Texto consolidado por el Digesto Jurídico de la Provincia de Río Negro, Ley 4270 Art. 1 Anexo B (B.O. No 4584, 10-01-2008).</p>	<p>Establece la adhesión de Provincia de Río Negro al régimen establecido en el Decreto N° 676/93 del Poder Ejecutivo Nacional (modificado por el Decreto Nacional N° 1499/94), por el cual se dispone la emisión de Bonos para la Creación de Empleo en los Sectores Privados Provinciales (BOCEP).</p> <p>Si bien no especifica al grupo etario que nos atañe, las condiciones que regula tienen que ver con iniciativas contemporáneas, modernas incorporando nuevas tecnologías, por lo que los jóvenes fácilmente podrían encuadrarse en este marco.</p>
LEY J 2904	<p>LEY PROVINCIAL J N° 2904 DIGESTO. MANO DE OBRA LOCAL EN OBRAS PÚBLICAS DE LA PROVINCIA. UTILIZACIÓN. PRIORIDAD. CARÁCTER: PERMANENTE. Sancionada el 28/09/1995, Promulgada el 23/10/1995 por Decr.N°: 1289, Publicado en el B.O.Prov. N°: 3308, Pag.: 1.</p>	<p>Establece como prioritaria la utilización de mano de obra intensiva local en toda obra pública en ejecución o a ejecutarse en el ámbito de la Provincia de Río Negro.</p>
LEY S 2016	<p>REGLAMENTO DE TRABAJO EXTRAMUROS PARA INTERNOS ALOJADOS EN INSTITUTOS DE</p>	<p>Establece que los procesados que estuvieren alojados en las Alcaldías, Comisarías, Instituto Provincial de</p>

	<p>DETENCIÓN EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO (Vigentes). VIEDMA, 29 de Noviembre de 2007, Texto consolidado por el Digesto Jurídico de la Provincia de Río Negro, Ley 4270 Art. 1 Anexo B (B.O. No 4584, 10-01-2008).</p>	<p>Menores o en los Establecimientos del Servicio Penitenciario Federal de Viedma (Pabellón de Procesados) y mientras se sustancien las causas, podrán solicitar al Juez una autorización para desempeñar actividades laborales remuneradas fuera de los muros y sin custodia policial durante el horario diurno.</p> <p>El pedido podrá ser formulado por dichos procesados después de transcurridos los 90 días de su detención. Se realizará acreditando el empleo disponible con constancia documentada del empleador y declaración jurada de éste, garantizando la permanencia del procesado en el lugar de trabajo en el horario correspondiente.</p>
LEY 3087	<p>DECLARA LA EMERGENCIA ECONÓMICA OCUPACIONAL Y SOCIAL AL DEPARTAMENTO ADOLFO ALSINA. (Individuales, Sólo modificatorias o Sin eficacia). VIEDMA, 4 de Mayo de 1977, Abrogación implícita por ley 3550 Abrogación Expresa por Ley 4270 (B.O. 10-01-08), Artículo 3 Anexo D, del Digesto Jurídico de Río Negro.</p>	<p>Declara en emergencia económica, ocupacional y social al Departamento Adolfo Alsina y encomienda al Poder Ejecutivo que adopte las medidas necesarias no impositivas, a fin de atenuar los efectos de la reconversión del Estado en la ciudad de Viedma.</p>
LEY 2743	<p>PACTO FEDERAL PARA LA PRODUCCIÓN, EL EMPLEO Y EL CRECIMIENTO. (Individuales, Sólo modificatorias o Sin eficacia). VIEDMA, 10 de Marzo de 1997, Caducidad por plazo vencido, objeto o condición cumplidos. Ley 4270 (B.O. 10-01-08), Art. 2 Anexo C del Digesto Jurídico de la Provincia de Río Negro.</p>	<p>Establece que el Gobierno de la Provincia de Río Negro adhiere al Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, que con fecha 12 de agosto de 1993, suscribió el Estado Nacional con un conjunto de Provincias.</p> <p>Se adhiere a este decreto como prueba de la voluntad de adoptar políticas uniformes que armonicen y posibiliten el logro de la finalidad común de crecimiento de la</p>

		economía nacional y de reactivación de las economías regionales.
--	--	--

Ley relacionada con la generación de empleos o proyectos vinculados con los jóvenes.

<p>LEY E 2620</p>	<p>SECTOR SOCIAL DE LA ECONOMÍA- CREACIÓN DEL FONDO PROVINCIAL DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE PEQUEÑAS UNIDADES PRODUCTIVAS- CREACIÓN DEL CONSEJO ASESOR DE MICROEMPRESAS Y PEQUEÑAS UNIDADES PRODUCTIVAS.</p> <p>Sancionada el 05/05/1993, Promulgada el 31/05/1993 por Decr.Nº: 643 publicado en el B.O.Prov. Nº: 3085 Pag.: 1.</p>	<p>Enuncia que las microempresas deberán orientarse a satisfacer necesidades básicas insatisfechas, constituyendo una alternativa para desocupados, subocupados y artesanos, constituyendo una oportunidad de integración familiar al trabajo, con participación de jóvenes y mujeres.</p> <p>Lo que se busca es la rentabilidad del capital, la creación de empleos, el reciclaje de fondos y el desarrollo de técnicas modernas.</p>
--------------------------	---	--

5.3.2. Normativa a nivel municipal

El relevamiento también se realizó a nivel municipal. Dentro de las iniciativas que se desarrollan a nivel municipal se ha realizado un relevamiento en los municipios de Viedma, General Roca y San Carlos de Bariloche. Al igual que el relevamiento de la normativa provincial, se ha realizado sobre dos ejes: por un lado, aquella normativa que esté orientada especialmente hacia los jóvenes y, por el otro, a aquella normativa centrada en beneficios impositivos para favorecer el empleo juvenil. La selección de los municipios obedece a tener una representación de las zonas más importantes de la provincia, como son el Alto Valle, Valle Inferior y zona Andina así como tener representados los municipios más grandes de esas zonas.

5.3.2.1. Viedma

La Ordenanza N° 5463 de Viedma instituye el Certamen Anual de Ideas de la Juventud, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico, con el objetivo de

promover la producción de iniciativas aplicables al desarrollo económico y turístico de la región. Señala que en este certamen podrán participar todos los jóvenes de hasta treinta años de edad nacidos en Viedma o con dos años de residencia continua en la ciudad y podrán hacerlo en forma individual y/o grupal, organizados en cooperativas o en asociaciones de hecho. Asimismo, destaca que aquellos estudiantes que se encuentren cursando el último ciclo de la enseñanza media participarán en una categoría especial. Este certamen se realiza una vez al año y en cada llamado la Secretaría de Desarrollo Económico establecerá el valor de los premios. Además, todos los participantes deberán exponer sus trabajos en una Feria de Ideas que organizará la autoridad de aplicación para interesar a empresarios, comerciantes e instituciones vinculadas con el desarrollo económico y turístico de la región para el financiamiento de las ideas.

5.3.2.2. General Roca

La Ordenanza N° 4565/09 de General Roca destaca como necesario la implementación de políticas locales de beneficio impositivo a aquellos empresarios y comerciantes que contraten mano de obra local. En este punto, es necesario aclarar que esta ordenanza no hace una mención específica sobre la contratación de jóvenes. Destaca que, como el Municipio de General Roca genera políticas activas de empleo a partir de la promoción de acciones para la generación de puestos de trabajo así como la calificación de recursos humanos a través de la Unidad de Servicios para el Empleo y la Producción (USEP), es a través de esta dependencia que también se les brinda a empresas y comercios un servicio de intermediación laboral gratuito. Asimismo, destaca que los puestos de trabajo que se generan a través de la USEP son empleo registrado, es decir que cumplen con las condiciones dignas, protección legal y seguridad social para los trabajadores. Por tales argumentos, la Ordenanza otorga a empresas y comercios que contraten empleados a través de la USEP un beneficio consistente en no computar como punto adicional la incorporación de ese nuevo empleado y en restar un punto por empleado contratado al momento de la determinación de la Tasa de Comercio e Industria. Este beneficio será otorgado por el periodo de un año a partir de la contratación del empleado. El valor del punto que corresponda descontar será el equivalente al valor pagado de acuerdo a la zona tributaria en la que resida el comercio.

En la Ordenanza además se plantea que el Programa tendrá una vigencia de dos años, contados a partir de la entrada en vigencia de la misma.

5.3.2.3. San Carlos de Bariloche

La Ordenanza N° 1858-CM-08 de San Carlos de Bariloche instituye el Programa Formación para el Empleo. Enmarcado en la Ley de Pasantías 25165, dicho Programa busca implementar una forma de práctica supervisada relacionada con la formación y especialización de los jóvenes. La implementación del Programa se realiza a partir de la firma de un convenio entre la empresa en general y la organización capacitadora, autorizado por el órgano legislativo municipal.

Son funciones del municipio, entre otras, convocar a los jóvenes, realizar convenios y coordinar la articulación entre el municipio y las instituciones capacitadoras, realizar convenios y coordinar entre la municipalidad y empresas, gremio y demás organismos designados para la realización de las prácticas laborales de los jóvenes, realizar el seguimiento de los participantes en el puesto de trabajo, verificar el cumplimiento de las condiciones en las que se desarrolla la práctica laboral. Son obligaciones de las empresas, entre otras, asegurar que la organización de la capacitación, el equipamiento de la empresa, las técnicas a utilizar, las actividades a desarrollar y el tiempo dedicado a las mismas permitan una satisfactoria capacitación y formación al pasante, garantizando las condiciones de salud, higiene y seguridad, procurar que las tareas asignadas al pasante contengan cierto nivel de calificación, designar un tutor interno de la empresa que oriente, coordine y controle el trabajo de los participantes. Asimismo, los jóvenes deben cumplir con una serie de obligaciones, en general vinculadas a la propia práctica laboral.

En el mismo municipio, la Ordenanza N° 2124-CM-10 crea el Programa “Juventud en el mejoramiento barrial”. Este Programa es desarrollado por jóvenes de 14 a 22 años de cada Junta Vecinal. En él participan las Juntas Vecinales las cuales deberán crear una Comisión de Juventud para poder ser parte del Proyecto. Los jóvenes de cada barrio serán convocados por la Comisión Directiva de su Junta Vecinal. La Comisión de Juventud deberá diseñar un proyecto de mejoramiento de su barrio, evaluando las necesidades de éste, las que consideren prioritarias y que ellos mismos puedan evaluar. En el caso de haber más de un proyecto en el mismo barrio, los jóvenes deberán elegir uno por cada Junta Vecinal.

Una vez presentados los proyectos, la Comisión Especial Juventud en el Mejoramiento Barrial, dispondrá de los medios necesarios para que los jóvenes sean capacitados en la temática con el objetivo de poder desarrollarlo. En este punto, se establece como tarea de la Comisión Especial Juventud en el Mejoramiento Barrial, realizar las gestiones para obtener fondos, capacitación y materiales, que se incorporen como contribuciones. Además, que deberá interactuar con otros institutos municipales y/o provinciales que cuentan con fondos propios, como el Consejo Municipal de la Juventud, el Consejo Municipal protección derechos de las niñas, niños y adolescentes, la Dirección Provincial de Juventud, entre otros.

La Ordenanza 1663-CM-06 de San Carlos de Bariloche crea un Registro Municipal de Efectores Sociales y otorga autorizaciones para la realización de actividades productivas domiciliarias, a cargo de la Secretaría de Promoción Social y Juventud. Podrán solicitar la inscripción como Efectores Sociales Municipales en dicho registro las personas físicas que desarrollen o quieran desarrollar emprendimientos económicos productivos con bases de sustentabilidad, ya sean de autoempleo, comerciales de bienes y/o servicios, vinculados al desarrollo local y la economía social y que estén comprendidos en algunos de los siguientes requisitos: a) en condiciones de vulnerabilidad; b) en situación de desempleo; c) que resulten reales o potenciales beneficiarias de programas sociales. Además, podrán solicitar la inscripción aquellas cooperativas de trabajo que estén integradas en su totalidad por Efectores Sociales.

Las características de los proyectos productivos y/o de servicios y la sustentabilidad de los emprendimientos, se evalúan por diferentes indicadores, como la viabilidad técnica y económica del mismo. Esta tarea está a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Económico.

Con esta normativa se busca legislar sobre ciertas actividades de la economía informal que se desarrollan desde hace años como una práctica legitimada por la necesidad cotidiana. Es decir, que tiene por objetivo brindar un marco legal a estas unidades productivas para que puedan no sólo sostener una estrategia de desarrollo interna si no también formar parte de la reconstrucción del tejido social, promoviendo y apoyando las estructuras productivas paralizadas y estimulando nuevas iniciativas que permitan la consolidación de este sector de la economía.

Además, se busca fortalecer la capacidad institucional a partir de la implementación de estrategias de articulación y de acción conjunta de programas de diversas áreas del gobierno local, provincial y nacional, organizaciones no gubernamentales, organismos

privados y universidades, con el objetivo de potenciar la eficiencia en el uso de los recursos y de aumentar el impacto de las políticas sociales y de empleo.

Por último, desde la Fundación Gente Nueva, se implementa el programa “Por un mañana mejor”. Este programa se desarrolla en articulación y convenio con el Programa “Jóvenes por más y mejor empleo” del MTEySS.

Este es un programa anual de formación integral para la inserción laboral de jóvenes de la ciudad de Bariloche, que se implementa hace 5 años. Su objetivo es ofrecer oportunidades para que los jóvenes puedan armar un trayecto de vida focalizando en la terminalidad educativa, en la inserción laboral en trabajo decente y ampliando sus perspectivas personales, se busca con ello que los jóvenes sean protagonistas de sus propias acciones.

Uno de los ejes del programa es el taller Proyecto de Vida. Este taller se desarrolla a partir de un encuentro semanal a lo largo de 9 meses donde se busca generar integración grupal, socialización y formación y donde las temáticas que se tratan giran en torno a actitudes, valores, género, sexualidad, salud reproductiva, entre otras. También se desarrolla un taller Capacitación Sociolaboral, donde se forma y vincula a los jóvenes con todos aquellos temas relacionados al mundo del trabajo, como por ejemplo el armado de un CV, la gestión de Libreta Sanitaria, tramitación de CUIL, Derechos y Obligaciones para la inserción en pasantías/o trabajo genuino, cómo buscar trabajo, herramientas para la orientación vocacional, entre otros. Este módulo se desarrolla desde el segundo mes de programa hasta la finalización del mismo.

El programa cuenta con tutores que acompañan a los jóvenes en sus diferentes actividades y en el proceso que van transitando dentro del programa. Como se mencionó recientemente, a partir del segundo mes de iniciado el Programa, se desarrollan cursos específicos de capacitación de acuerdo a los intereses planteados por los jóvenes. Estos cursos son brindados por instituciones de capacitación de la ciudad de Bariloche con las que se establecen convenios. Algunas de las capacitaciones a las que accedieron los jóvenes son:

- Curso de Calidad en Atención al Cliente
- Curso de Empleado Integral de Hotel
- Curso de Mozo y Camarera
- Curso Básico de Idioma Portugués
- Curso de Técnicas Básicas de Cocina

- Curso de Ayudante de Cocina
- Manipulación de Alimentos
- Curso de Jardinería
- Curso de Peluquería
- Curso de PC básico
- Curso de Excel
- Curso de Gestión Administrativa – Tango Gestión.
- Curso Básico de Idioma Inglés
- Curso de Administración Contable en PC

A continuación se reseña las ordenanzas mencionadas:

Programas/ Normativas municipales	Entidad ejecutora y lugar de ejecución	Descripción
Ordenanza 5463	Viedma	Establece la puesta en marcha de un certamen anual de ideas de juventud
Ordenanza 4565/09	General Roca	Establece el otorgamiento de beneficios impositivos para empresarios y comerciantes que contraten mano de obra local
Ordenanza 1858-CM-08	San Carlos de Bariloche	Brinda formación para jóvenes en el marco de la Ley de Pasantías 25165
Ordenanza 2124-CM-10	San Carlos de Bariloche	Promueve el desarrollo de proyectos de mejoramiento barrial. Está dirigido a jóvenes de 14 a 22 años que participen en la junta vecinal de su barrio

Ordenanza 1663-CM-06	San Carlos de Bariloche	Crea un registro municipal de efectores sociales y otorga autorizaciones para la realización de actividades productivas domiciliarias
Por un mañana mejor	Fundación Gente Nueva en convenio con el “Programa Jóvenes por más y mejor empleo” del MTEySS. San Carlos de Bariloche	Busca promover la inserción laboral de jóvenes a través del armado de un proyecto de vida, la terminalidad educativa y la inserción laboral en trabajo decente

5.3.3. Consideraciones finales

En relación con la normativa que promueva la inserción laboral de los jóvenes, en el apartado anterior se han relevado los programas nacionales, en tanto en la presente se relevó la normativa provincial y municipal. Como ya se señaló a lo largo del informe, puede observarse la presencia determinante del Estado Nacional en cuanto a las políticas de inserción laboral de jóvenes en la provincia de Río Negro, ya sea a partir de las implementaciones desarrolladas en los municipios como en las desarrolladas por las OSC.

Con relación al relevamiento de normativa provincial, puede observarse algunas acciones que tienen la intención de favorecer el empleo juvenil pero que luego en su implementación se tornan débiles, porque solamente se quedan en el plano de capacitación o porque no han implementado contundente y sistemáticamente las acciones propuestas.

En cuanto a la normativa municipal, un rasgo característico que se observa es la escasa problematización sobre las dificultades de inserción laboral de los jóvenes. Se han identificado normativas que abordan algunas problemáticas juveniles pero no específicamente el tema del empleo como un problema a resolver, salvo en la localidad de San Carlos de Bariloche.

Específicamente, sobre el relevamiento de normativa, tanto provincial como municipal, no se ha encontrado normativa que establezca el otorgamiento de beneficios impositivos para favorecer el empleo juvenil, Sí se ha hallado normativa municipal –

como la de General Roca- que establece beneficios para empresas o comercios que contraten a cualquier persona en general, es decir, sin especificar a jóvenes en particular.

Si bien en el relevamiento realizado no se encontró normativa específica vinculada a esta temática, la implementación de beneficios impositivos a aquellas empresas que contraten a jóvenes podría ser una herramienta tendiente a favorecer la empleabilidad de estos, además de acompañarla con una capacitación integral que promueva el aprendizaje no sólo de una tarea específica si no también y fundamentalmente el trabajo en competencias generales que posibiliten una mejor inserción y desenvolvimiento de los jóvenes en el mercado laboral.

Asimismo, del relevamiento realizado -y como ya se señaló- se desprende que en la provincia de Río Negro no se advierte a los jóvenes como un grupo social que tiene dificultades para insertarse laboralmente. Esto no quiere decir que no se desarrollen acciones, si no que lo que se implementa se hace de modo aislado y poco articulado, sin una mirada integral y compleja de la problemática.

5.4. Los programas provinciales desarrollados desde la Dirección de Juventud

En este apartado se presentan tres iniciativas a nivel provincial focalizados en el empleo juvenil, desarrollados desde la órbita del Ministerio de Familia de la Provincia de Río Negro. Se trata de programas específicos para el fomento del empleo en la población joven: el Programa Participar (Decreto 53/06) y el Fondo de Desarrollo Juvenil (LEY N° 4352/08) y el Programa “Emprender”.

5.4.1. El Programa “Participar”

El Programa Provincial de Capacitación Laboral para Jóvenes "Participar", que funciona bajo la órbita de la Dirección de Juventud dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Social del Ministerio de Familia, tiene como objetivo prioritario “buscar la empleabilidad de jóvenes de 17 a 30 años a través de cursos de capacitación laboral y asistencia técnica en la elaboración de proyectos”⁷³. Está dirigido a jóvenes que se encuentren desocupados o subocupados, o que tengan escasa o nula experiencia

⁷³ Según la publicación *Articulados* Boletín Digital, Ministerio de la Familia, Río Negro, N°3, noviembre 2008, año 1, pág. 4.

laboral o sin terminalidad educativa de nivel medio, provenientes de hogares de bajos ingresos, estén o no incluidos en programas sociales.

El Programa, como es posible apreciar ya desde el planteo que realiza en su objetivo prioritario, hace foco en las capacidades de los jóvenes, de allí que el diagnóstico enfatiza en la necesidad de mejorar su “empleabilidad”. Por estas razones, se propone potenciar el desarrollo de competencias, capacidades personales y herramientas que les permita desarrollar herramientas para competir en el mercado de trabajo en mejores condiciones de capacitación y/o calificación laboral y amplíen sus posibilidades de inserción y permanencia en un mercado laboral competitivo y dinámico.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el Programa complementa el dictado de cursos teórico– prácticos con la promoción de temáticas tales como el liderazgo juvenil, la prevención de adicciones, la participación comunitaria y la salud reproductiva, entre otros temas. La duración de los cursos es variable (entre los 2 y los 6 meses dependiendo de los contenidos) y se ejecutan a través de asociaciones no gubernamentales, municipalidades, delegaciones del ministerio de familia, ECIS, escuelas hogares, Consejos Municipales de la Mujer, Consejo Provincial del Discapacitado, Comisionados de Fomentos, Obispados, la Agencia CREAM, la Subsecretaria de Enlace y Organización Popular del Ministerio de Familia y la Dirección de Juventud, quien además coordina la realización de los cursos. En función de la planificación realizada el Programa contrata capacitadores en articulación con las instancias y asociaciones mencionadas. Los capacitadores perciben un monto de \$700 por mes durante 4 meses y además \$500 por única vez en insumos. A partir de las actividades de sensibilización, se conforman grupos que participaran de los cursos de capacitación, cuyos ejes y contenidos se organizan alrededor de los siguientes ejes:

- **Competencias técnicas:** conocimientos, habilidades y destrezas para desarrollar las actividades propias del oficio, aplicando las normas de seguridad e higiene.
- **Competencias Sociolaborales:** conocimiento de normas y códigos del ámbito laboral, interacción con otros actores de la actividad laboral y el grupo de trabajo.
- **Competencias básicas:** capacidad para interpretar textos, aplicar sistemas numéricos, expresarse en forma oral y escrita para analizar y resolver diferentes situaciones habituales en el trabajo.

Además, y teniendo en cuenta las alternativas laborales para el desempeño de la ocupación en la región, se incorporarán contenidos relacionados con:

- **Búsqueda de empleo:** conocimiento de los circuitos y mecanismos habituales de incorporación, capacidad de elaborar y llevar adelante un plan de búsqueda y participar de entrevistas laborales u otras técnicas de selección de personal, asociación y cooperativismo.
- **Gestión:** planificación y organización del trabajo, aspectos impositivos y contables, registración, estrategias para la captación de clientes, presentación de los productos, calidad del servicio, comercialización de los bienes o servicios, elaboración y presentación de presupuestos.⁷⁴

Más allá de su presentación formal, las capacitaciones realizadas en el territorio desde 2008 hasta 2011 fueron de las más variadas, y comprendían distintos aspectos laborales. En algunos casos se desarrollaban capacitaciones orientadas a la producción de artesanías o en telar, en otros hacia aquellos oficios como la carpintería, zapatería, herrería mientras que también existieron talleres sobre “manejo avanzado de PC”, saberes como la costura básica, macramé, cocina porcelana fría, corte y confección, repostería, bordado, cestería china hasta aquellas que ofrecían actividades culturales como el dibujo, la murga y la música; entre otras.

El programa contemplaba la realización de instancias referidas al conocimiento y aprendizaje de los Derechos Laborales e Impositivos donde participaran todos los inscriptos. Este aspecto resulta innovador para las experiencias consideradas ya que incorporaba un espacio de reflexión acerca de los derechos laborales e impositivos que no es usual en este tipo de programas. Una cuestión más a resaltar en relación a este aspecto es que dichas actividades eran coordinadas con el área de Capacitación de la Secretaría de Trabajo del Gobierno Provincial y con la AFIP; resulta así una articulación virtuosa entre distintas instancias de la administración públicas provincial y nacional

En cuanto a la información disponible en relación a la cantidad de jóvenes inscriptos en las capacitaciones, de acuerdo a la información provista por los responsables del área hasta diciembre de 2011 el Programa incrementó notablemente el número de participantes. De su meta inicial de dotar de competencias que aumenten su grado de

⁷⁴ Decreto Provincial Número 53/06. Disponible en: http://www.legisrn.gov.ar/DIGESCON/detallado_dig.php?ejecutar=DOCU.ASIENTO%3D2006030031&tablas=dgnorma+as+DOCU

empleabilidad a 1.000 Jóvenes por año, el sitio web del Ministerio, informaba que en el marco del Programa se habrían capacitado a más de 3.000 jóvenes, en el año 2008⁷⁵. Durante 2009, el programa desarrolló sendos talleres en las localidades de Allen, Catriel, Chimpay, Choele Choel, Cinco Saltos, Cipolletti, Coronel Velase, El Bolsón, El Caín y General Roca.⁷⁶ Finalmente, para 2011 se habían incrementando notablemente tanto el número de capacitaciones –se realizaron 163- como la cantidad de localidades que abarcaban 25 en distintas regiones de la provincia.

Una de las cuestiones que quisiéramos enfatizar es que se trata de un Programa cuya ejecución resultó incompleta, ya que se había planteado desde la Dirección de Juventud coordinar con el área de micro créditos un beneficio a los jóvenes que se habían capacitado. El criterio de elegibilidad era que hubiesen logrado mejores rendimientos. La intención final era que gracias al crédito pudiera aplicar lo aprendido y contar con mayores posibilidades de insertarse en el mercado laboral; objetivo primigenio y más importante del Programa. Sin embargo, ante el final de la gestión no fue posible desplegar estas acciones, por lo que no contamos con elementos para evaluar su impacto.

Una cuestión final en la que interesa particularmente hacer hincapié es la debilidad presupuetaria de la Dirección de Juventud, aspecto que dificulta tanto su visibilización como actor importante en el gobierno provincial como las posibilidades de sostener en el tiempo los programas impulsados a fin de lograr una mayor institucionalidad. De acuerdo a la información suministrada por informantes clave, durante el 2011 la Dirección de Juventud contaba con un presupuesto para sus iniciativas de \$1.000.000 anuales, de los cuales el 60% -aproximadamente unos \$600.000- se dirigían al Programa Participar, \$75.000 al área de Ferias y Eventos (aunque durante el 2011 no se concretó ninguna iniciativa en este sentido y se suspendió la preselección para el Cosquín Rock, evento del que participaban todos los años) mientras que el monto restante correspondía al funcionamiento administrativo de la Dirección. Esta debilidad institucional es un rasgo compartido por las áreas de gestión de políticas de juventud existentes a nivel provincial, salvo algunas pocas excepciones. Hacemos mención a este aspecto porque creemos necesario iniciar una discusión acerca de cuáles deben ser las áreas responsables de la ejecución de los programas para jóvenes, ya que esto implica pensar en los distintos niveles de articulación que permitan desarrollar políticas integrales.

⁷⁵ Información consultada en septiembre de 2011. Disponible en: www.familia.rionegro.gov.ar

⁷⁶ Disponible en: http://www.comunicacion.rionegro.gov.ar/desarro_noti.php?cod=6831

5.4.2. “Fondo de Desarrollo Juvenil”

A su vez, existe un Fondo de Desarrollo Juvenil creado por la Ley Provincial (LEY N° 4353 que aboga Ley 3968) que estipula la entrega de créditos a los jóvenes emprendedores de la provincia.

En este apartado hacemos mención a la legislación y describimos brevemente sus objetivos, pero no contamos con elementos para su análisis debido a que el Fondo no ha recibido fondos durante todo el año 2011.

El objetivo del Fondo es financiar la adquisición de maquinarias, herramientas y capital de trabajo necesarios para la ejecución de actividades productivas o de servicios. En cuanto a los criterios de elegibilidad, incorporar requisitos etarios y de residencia, ya los destinatarios son jóvenes que tengan entre 18 y 30 años de edad y que cuenten con tres años de residencia en Río Negro. De acuerdo a lo referido en su articulado se financiará la presentación de “proyectos productivos que impliquen la compra de herramientas y maquinarias para ejecutarlos. El monto máximo de financiamiento será de \$10.000 con garantía prendaria, con un plazo de devolución hasta 60 cuotas con 3 meses de gracia en los proyectos que así lo ameriten.”⁷⁷ Para acceder a los créditos, los beneficiarios deben presentar proyectos productivos que incluyan la adquisición de bienes muebles y capital de trabajo destinados a su desarrollo y constatar idoneidad en la actividad que propone el emprendimiento. La implementación contempla que el seguimiento de los proyectos financiados debe ser desarrollada por los municipios u organizaciones no gubernamentales que adhieran al Programa.

Tal como se señaló anteriormente, la norma provincial no se encontraba aún reglamentada, por lo tanto su implementación no era efectiva.⁷⁸ En el apartado de propuestas y conclusiones se retoman estos aspectos.

5.4.3. Programa de Capacitación Laboral “Emprender”

El Programa Provincial de Capacitación Laboral “Emprender” está orientado a la formación para el trabajo y oficios así como en actividades productivas alternativas,

⁷⁷ Disponible en:

http://www.familia.rionegro.gov.ar/portal/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=7&Itemid=27

⁷⁸ Disponible en:

<http://www.rionegro.com.ar/diario/rn/nota.aspx?idart=565369&idcat=9521&tipo=2>

fortalecimiento de emprendimientos productivos, apoyo para la comercialización de productivos y la optimización de la gestión de los emprendimientos. Si bien fue creado en 2004, alcanzó una mayor institucionalización en marzo de 2005 al publicarse el Decreto N° 289 donde se que especificaban sus objetivos. El Programa depende de la Dirección General de Promoción Social del Ministerio de la Familia.⁷⁹

Si bien su población objetivo no estaba especificada por grupos etarios sino que buscaba dirigir sus líneas programáticas hacia emprendedores que estuvieran encuadrados en otros tres Programas (el Fondo Solidario de Asistencia a Desocupados, la Agencia Social de Micro-créditos y el Manos a la Obra), puede ser considerada una experiencia de fomento del Empleo Juvenil debido tanto a que el perfil de beneficiarios incluía a un número considerable de jóvenes –muchas de sus acciones se realizaron además en convenio con la Dirección de Juventud del mismo Ministerio- como a que una de sus líneas de acción se orientaba a la formación para el trabajo y oficios, por lo que principalmente pretendía brindar saberes a quienes buscaban dar sus primeros pasos en el mercado de trabajo.

En sus fundamentos el Decreto especifica en su objetivo general sus intenciones, a la vez que parte de un diagnóstico que hace hincapié en las consecuencias que tuvieron sobre las características del empleo las políticas implementadas durante los años noventa. Este diagnóstico enfatiza en la caracterización de un proceso que redundó en “la desigualdad del ingreso y un consecuente incremento de la exclusión social”.⁸⁰ Asimismo, su objetivo general destaca que la intención es: “Fortalecer las capacidades, habilidades y destrezas, para un mejor posicionamiento en el mercado laboral y productivo, de aquellos trabajadores que han sufrido un proceso de precarización de capacidad laboral”.⁸¹ Como se puede apreciar, la intención es generar líneas de acción que acompañen la trayectoria de aquellas personas que, consecuencia de las transformaciones socio-económicas de la década del noventa, se encuentran en una situación de precariedad en su condición laboral. Para ello, el Programa plantea cuatro formas de intervención: 1) formación para el trabajo y oficios; 2) formación en actividades productivas alternativas; 3) acompañamiento y fortalecimiento de emprendimientos productivos y apoyo en la comercialización de los productos; y 4) formación para la optimización de la gestión de emprendimientos productivos.

⁷⁹ Información a Noviembre de 2011.

⁸⁰ Ver Anexo “Presentación” Decreto N° 289.

⁸¹ Objetivo General, Decreto N° 289.

La intención de esta política era, pues, diseñar un nuevo conjunto de intervenciones dirigidas a quienes ya estaban comprendidos por otros programas, buscando potenciar las articulaciones y los recursos existentes. Ahora bien, este sesgo productivista que es posible apreciar en la norma adquirió con el correr de los años otras formas. En la práctica, más que poder distinguir cuatro líneas de acción, los informantes clave destacan que existían dos tipos de talleres, cada uno de los cuales estaba dirigido a públicos diferentes. Los más extendidos eran los talleres de oficio aunque a los pocos años de puesta en práctica del programa se comenzaron a desarrollar talleres “de contención”. Asimismo, el último año de implementación del Programa existía la intención de incorporar a la franja etaria de 12 a 18 años para desarrollar talleres de su interés. Este tercer componente, que no llegó a desarrollarse plenamente, emergió en el último tiempo debido a la preocupación por los adolescentes y jóvenes que no trabajan ni estudian –aspecto que analizamos en otro apartado.

Por lo general, la duración de los talleres era de cuatro meses, y se desarrollaban dos veces a la semana. En este aspecto cabe mencionar que el Programa contenía cierta flexibilidad ya que los días y horarios de los talleres se acomodaban de común acuerdo entre los beneficiarios y los talleristas, aspecto que puede resultar un aprendizaje interesante para planificar acciones a futuro.

El Programa contaba con financiamiento del Estado Provincial, apelando al Fondo de Asistencia al Desocupado que destinaba hasta 5.000) pesos. El Programa financiaba el trabajo del capacitador y los insumos necesarios para las actividades, pero no existía transferencia monetaria para los beneficiarios. Por esta razón la operatoria no era demasiado complicada en sus aspectos burocráticos ya que se transfería el dinero directamente a nombre del capacitador.

Esta disociación en los cursos nos permite hablar de un programa que en la práctica funcionaba como dos subprogramas. Uno destinado a personas que precisaban mejorar su capacitación laboral. El perfil de los beneficiarios era mayoritariamente jóvenes varones. El otro destinado a los “talleres de contención” que consistían en cursos de manualidades, siendo sus principales beneficiarias mujeres mayores. De esta forma, el mismo Programa actuaba para dos públicos bien diferentes, lo que podría llegar a conspirar contra sus posibilidades de consolidar un perfil y tener claros sus objetivos. En la práctica, mientras los talleres de capacitación laboral congregaban predominantemente a varones de una diversidad de edades –aunque predominantemente jóvenes- los de “contención” estaban destinados a personas adultos/as mayores.

Existía una gran diversidad de talleres, que se ajustaban principalmente a las necesidades de cada región. A modo de ejemplo, es posible señalar que de acuerdo al perfil de cada zona o ciudad se planificaban talleres específicos. De este modo, el Programa realizaba talleres de embalaje de frutas en el Alto Valle y el valle medio de la Provincia –zona de producción frutícola destinada tanto a la exportación como al consumo interno- en Cinco Saltos se realizaban talleres de soldadura debido a la necesidad de las empresas petroleras mientras que en Viedma, una ciudad de perfil más comercial y sede de la administración pública provincial se desarrollaban talleres de barman. Como es posible apreciar por esta breve descripción de los talleres que se realizaban en tres zonas diferentes de la provincia, no existía un patrón homogéneo de saberes a transmitir sino que la misma era fluctuante de acuerdo a las necesidades –a veces de las demandas- de cada región de la Provincia.

En este punto es importante destacar que el Programa articulaba con las empresas de cada zona, y muchas veces los cursos y talleres se preparaban ad hoc a partir del contacto con las necesidades de los emprendedores locales o de la demanda de cada municipalidad.

Por esta razón, uno de los elementos principales que caracterizan al Programa era la función de los referentes, quienes en contacto con las delegaciones del Ministerio, las municipalidades y las empresas de cada región hacían de nexo con la sede central para en un primer momento identificar las necesidades y en segundo lugar planificar el tipo de taller a realizar a partir de la presentación de un proyecto ante la coordinación del Programa; requisito indispensable para su puesta en marcha.

De acuerdo a los datos disponibles, el Programa se desarrolló desde 2004 hasta diciembre de 2011 en 28 localidades de la Provincia, y se llevó adelante un total aproximado de entre 200 y 250 proyectos de los que participaban un promedio de entre 10 y 15 personas por taller. Realizando un cálculo más optimista es posible plantear que alrededor de 3.750 personas pasaron por el Programa. Sin embargo, es preciso relativizar estos datos, por dos razones concatenadas.

En primer lugar, porque incluso de acuerdo a las palabras del coordinador provincial del Programa muchas de las personas que se inscribían a los cursos y talleres no lograban mantener el ritmo de los cuatro meses de duración; calculándose que aproximadamente la mitad de los inscriptos abandonaba antes de término. En este punto no es claro si el cálculo de las 10 o 15 personas por taller corresponde al número final de participantes o de los inscriptos iniciales.

En segundo lugar debido a la prácticamente total ausencia de datos sobre el programa no es posible reconstruir su trayectoria; este es un inconveniente sobre el que realizamos una reflexión más general en otro apartado de este mismo informe. Es este un problema que aqueja a muchos de los programas y planes que se implementan no sólo en Río Negro sino en el todo país: las políticas se implementan pero no existe un seguimiento ni evaluación de sus efectos, tanto en lo que concierne a la matriz productiva local, ni cuanto a los itinerarios laborales de los beneficiarios.

En el caso del Programa Emprender no existen registros sobre el número total de participantes, salvo los que mencionamos que son los mencionados en entrevista personal por el coordinador de este programa, ni tampoco se conoce cómo impactó su implementación en la trama local o siquiera qué porcentaje de beneficiarios consiguió posteriormente trabajo.

Sí es posible reconstruir, a partir del relato de informantes clave, algunos datos que no se pueden verificar empíricamente sino que se plantan más bien a partir del recuerdo de algunos talleres específicos. A modo de ejemplo, es posible mencionar que, siempre de acuerdo a estas fuentes, que el 80% de los participantes de los cursos de embalaje de frutas conseguían trabajo en las empresas de la zona o experiencias muy particulares como un curso para mucamas en Viedma de las cuales todas las participantes consiguieron trabajo en un hotel de la zona. Como es posible apreciar, distan de ser datos que podamos considerar fidedignos, por lo que no es prudente considerarlos de manera definitiva.

Aprendizajes y enseñanzas

En cuanto a los principales aprendizajes y enseñanzas del Programa, los informantes clave mencionan dos aspectos centrales. El primero, que se trataba de un programa que no otorgaba beneficio económico alguno a los beneficiarios, a pesar de lo cual se desarrolló durante muchos años de manera exitosa en algunas regiones de la provincia. Este “interés por aprender” –de acuerdo a las palabras del coordinador provincial- que se palpaba en los beneficiarios más allá de no contar con un incentivo económico es probablemente una de las mayores enseñanzas de este tipo de Programas. Nos muestra que tan importante como asegurar un ingreso mínimo lo es la intención de transmitir a los beneficiarios un aprendizaje útil para su inserción en el mundo laboral. El Programa permite observar que es preciso pensar en articulaciones virtuosas con las demandas del mercado de trabajo local.

A nuestro entender, el Programa contaba además con otras dos grandes ventajas. La primera la intención de articular las acciones entre instancias locales, provinciales y del mercado de trabajo local. En este sentido existía una preocupación por pensar en sintonía con la trama específica de cada región.

La segunda, una operatoria sencilla que redundaba en poder sortear las trabas burocráticas y, de manera simultánea, brindaba mayor flexibilidad tanto a la organización de los talleres como a sus contenidos. Sin embargo, esta flexibilidad sin un control más periódico parte de los referentes locales o de las instancias provinciales podía derivar en mayores dificultades para la implementación del Programa, como apuntamos en el próximo apartado.

Principales dificultades de la implementación

Entre las principales dificultades enfrentadas a lo largo del tiempo de implementación del Proyecto los informantes clave mencionan que, para este tipo de programas, muchas veces un mal desempeño de los referentes zonales conspiraba contra su eficiencia. En estos casos los talleres fracasaban por diversas razones. A veces debido a un diagnóstico erróneo acerca de las necesidades de la zona, otras tantas por plantearse proyectos deficientes desde lo técnico o por haber realizado una errónea selección de quienes brindaban la capacitación. Otro inconveniente, aún más grave y que probablemente se deba a las características de la provincia principalmente por su extensión lo que dificultaba el control de los proyectos, el coordinador provincial menciona que se elevaba una nómina de beneficiarios que no correspondía con los participantes reales.

Este punto se vincula a otros que ya mencionamos y que, a nuestro entender, es uno de los principales problemas a enfrentar en la implementación de programas de empleo, remite a las dificultades para sistematizar la información existente y poder controlar el desarrollo de los cursos y talleres.

5.5. Los programas municipales de empleo juvenil

5.5.1. Viedma

El caso de los dos programas que se implementan a nivel municipal que abordaremos en este apartado representan casos de intervenciones que focalizan en población

diferente y que, en su mismo diseño, plantean dos formas distintas de desarrollar programas con jóvenes.

En un caso, la Municipalidad de Viedma distribuye distintos tipos de becas que se otorgan a personas que las solicitan. Estas becas varían en monto, tiempo de duración y el tipo de contraprestación o tarea que realizará el beneficiario, aunque la mayoría se otorgan para transporte escolar o becas de estudio y, en menor medida, capacitación en oficios o para realizar actividades deportivas. En esta intervención subyace el principio de la superación individual, de premiar el esfuerzo o la capacidad de quien logra sostener sus estudios, desarrollar una actividad deportiva relevante o buscar capacitarse. Esta confianza en los aspectos individuales se combina con un modo de distribución de las becas que, tal como se explica en el próximo apartado, supone un alto grado de discrecionalidad.

El otro tipo de intervención se focaliza en el grupo denominado “jóvenes en riesgo”, que habitan en barrios marginales de la ciudad. En su diagnóstico también contribuye la percepción del incremento de la inseguridad en la ciudad, de la cual serían responsables estos jóvenes a los que es preciso contener brindándoles transferencias monetarias y un programa que planifique actividades con ellos. En este caso se proponen, a partir de un convenio entre alguna organización de la sociedad civil y el municipio, actividades laborales en las que pareciera más importante que los jóvenes “ocupen” su tiempo antes que la adquisición de saberes y habilidades. Estas actividades suelen requerir una baja calificación ya que se trata por lo general de pintura de cordón cuenta, arreglo de plazas o calles y mantenimiento de las fachadas de las viviendas; y tienen la intención de incidir moralmente en las personas jóvenes, para que éstas incorporen pautas de conducta que les permitan adaptarse a los horarios y las exigencias laborales.

En ambos casos las iniciativas surgen a partir de demandas de los actores barriales, más enfática en el segundo caso ya que fue un grupo de jóvenes que señalaba sentirse estigmatizado en el momento de buscar trabajo –muchos de ellos cuentan con causas judiciales por pequeños hechos delictivos- quienes plantear ante el municipio la necesidad de contar con programas que permitan trabajar. En el caso del Programa de Becas el mismo surgió luego de una visita del intendente a un barrio de la ciudad, donde conversó con familias que requirieron este tipo de intervención.

Este punto habla a la vez de la alta capacidad de los niveles locales para resolver de manera innovadora demandas particulares y de la ausencia de una red de políticas de

bienestar más amplia, que permita articular distintas acciones de las agencias estatales.

5.5.1.1. El Programa de Inclusión y Educación para Jóvenes (PIE): sobre la discrecionalidad institucionalizada

El Programa de Inclusión y Educación para Jóvenes (PIE) es promovido por la Municipalidad de Viedma y consiste en la distribución de cinco tipos de becas que contemplan aspectos diversos que van desde la ayuda económica, el cuidado de hijos/as de estudiantes, transporte para quienes cursan estudios, ayudas para perfeccionar oficios o especialidades y otras contempladas bajo la denominación de “Excepcional”. El Programa fue refrendado por el Decreto Municipal N° 46 del 7 de Junio de 2011 y se inició en julio de ese año.

Si bien el Programa no se define como destinado a la capacitación laboral o a promover el empleo juvenil es sumamente relevante para este estudio por una serie de cuestiones que lo diferencia de otras experiencias. En primer lugar, por tratarse de una iniciativa a nivel municipal, sostenida con fondos propios a partir de utilizar un porcentaje del impuesto municipal al juego de azar. El municipio recurre a este impuesto para implementar dos programas que reciben el dinero por partes iguales; el ya mencionado PIE y el Programa “Techo Viedma” destinado a mejorar las condiciones de la infraestructura de la viviendas de la ciudad.

En segundo lugar, sus características son innovadoras en cuanto a que el mismo programa contempla la distribución de becas para distintos tipos de actividades, no sólo orientadas en la terminalidad educativa, un oficio o capacitación particular. Finamente, el Programa no se focaliza en los sectores de menores ingresos –aunque la variable de la necesidad económica es una de las que se consideran para establecer a quién corresponde el beneficio- y abarca un perfil de personas más amplio que el de otros planes.

Al reconstruir la historia de este programa es posible observar dos aspectos en los que quisiéramos hacer hincapié. El primero es el componente que hace referencia a cierta aleatoriedad combinada con discrecionalidad que se puede observar en este tipo de iniciativas. El Programa, de acuerdo a informantes clave, surgió a partir de una visita de las autoridades locales a un barrio carenciado donde se encontraron con demandas de becas para distintas actividades. Este punto muestra dos cuestiones concatenadas, de un lado un amplio margen a nivel local para planificar e implementar un programa a partir de una visita barrial, y a la vez la relativa limitación que encuentran los

municipios ya que en este caso la experiencia puede desarrollarse por contar con la posibilidad de financiarla a través del impuesto al juego de azar.

La experiencia muestra, de manera simultánea, la ausencia de políticas de más amplio alcance que garanticen niveles de inclusión en distintas dimensiones –no sólo los ingresos económicos- y la capacidad a nivel local de gestionar programas ad hoc, aprovechando la existencia de recursos. Una debilidad que, en este caso se transforma en una posibilidad de desarrollar, que a la vez son provisorias, más inestables y de mayor discrecionalidad que otro tipo de iniciativas que podrían desplegarse.

Tal como se desprende de los fines referidos en el Artículo 1º del decreto las becas municipales buscan abordar distintos objetivos con la intención de incluir a las personas jóvenes primordialmente a través de la educación:

Las Becas municipales tienen por objetivo propiciar la inclusión, incentivar la iniciación y/o prosecución de estudios primarios, secundarios terciarios, universitarios, el aprendizaje de un oficio o el desarrollo de una actividad deportiva o artística, para quienes carezcan de los recursos económicos necesarios para ello.

Con esta finalidad en el decreto se detallan cinco tipos de becas, que se otorgan de acuerdo a situaciones diversas y que, probablemente, por contemplar distintas intervenciones, consideren tiempos de duración variables. En su artículo 4º establece los distintos tipos de beneficios: Beca de Ayuda Económica (monto de dinero para cubrir gastos inherente a la actividad estudiantil en todos sus niveles, el aprendizaje de un oficio, el desarrollo de una actividad deportiva, cursos o talleres de arte), Beca para Cuidados Infantiles (para madres estudiantes con hijos menores de cuatro años y en caso de que los hijos tuvieran alguna discapacidad el beneficio es sin límite de edad), Beca de Transporte (para cursar estudios), Beca Rentada (para adquirir conocimientos o prácticas que brinden empresas, instituciones públicas o privadas y/o entidades intermedias), Beca Excepcional (como su nombre lo indica es para situación imprevista y el pago se efectúa por única vez).

Las dos primeras becas y la Rentada tienen un monto mínimo de \$100 y un máximo de \$500 mensuales. En el caso de las becas de transporte el monto no puede superar el valor de cuarenta pasajes urbanos o interurbanos mensuales mientras que la Beca Excepcional otorga hasta dos veces el monto máximo previsto para las Becas de Ayuda Económica.

En los tres primeros casos la duración estipulada es de ocho meses, las Becas Rentadas son de tres meses con la posibilidad de una única renovación por el mismo lapso de tiempo, mientras que las Becas Excepcionales se otorgan por única vez.

Como es posible apreciar, un aspecto a considerar es que a becas de distinta índole corresponde montos y tiempos diferentes que procuran evitar la homogeneización del beneficio. Asimismo, si bien se establecen distintos requisitos para su otorgamiento se consideran diversas cuestiones, y no únicamente la “necesidad económica”, tal como puede verse en el artículo 8º de la normativa.

El decreto contempla la creación de la Comisión de Becas conformada por un Presidente, tres miembros titulares y una secretaría administrativa. En el mismo decreto se especifica que la preside el Intendente municipal, un representante de la Secretaría de Economía, un representante de la Secretaría de Turismo, Cultura y Deporte un representante de la Secretaría de Desarrollo Social

De acuerdo a los responsables del Programa, este permite “ver necesidades que no se veían”, y logra contemplar entre los beneficiarios a muchos jóvenes que no calificaban para otro tipo de planes sociales. A la vez, permite poner en discusión qué se entiende por “inclusión” y logran ampliar la idea de necesidades. En este caso, el PIE establece criterios de distribución similares a los que suelen utilizar otros Programas de Becas Estudiantiles, pero su implementación posibilita discutir qué se entiende por “necesidad”. Como es sabido, necesidad es un concepto, si bien operacionalizable, inaprensible. La necesidad puede tener diversas bases de legitimación, la definición acerca de cuál priorizar involucra una dimensión subjetiva. Michael Walzer, en *Esferas de Justicia*, lo expresa más claramente: “las personas no sólo tienen necesidades, tienen ideas acerca de sus necesidades, tienen prioridades, grados de necesidad, y tales grados y prioridades se refieren no solamente a su naturaleza humana sino también a su historia y cultura” (Walzer, 2004:77). En el estudio de los planes de becas es preciso, entonces, indagar en la existencia de expectativas y maneras de definir qué corresponde distribuir a cada quién, que sean compartidas por los ejecutores del Programa y los potenciales beneficiarios. Si bien estos actores sociales, no necesariamente, pueden coincidir con los principios de justicia que operan dentro de la matriz político-cultural territorial, buscan apelar a un sustrato común que legitime este modo de asignación.⁸²

⁸² Tal como señala Kessler (2007), la construcción de indicadores en base a las necesidades básicas insatisfechas –la modernista tecnocrática- es una de las formas características de la regulación de la pobreza para América Latina, junto a la caritativa y la asistencial-represiva.

En 2011 se distribuyeron 230 becas, la gran mayoría de las cuales –aproximadamente el 70% de acuerdo a las evaluaciones preliminares de los responsables del Programa– correspondieron a estudiantes secundarios, tanto para becas de transporte como de ayuda económica y cuidados infantiles mientras que el 25% correspondió a estudiantes universitarios que se encuentran realizando sus estudios fuera de la ciudad. Tan sólo un 5% de las becas fueron otorgadas para desarrollar pasantías o capacitación en oficios. A partir de estos datos, se vuelve evidente el lugar atribuido a la de la educación como política de “inclusión”.

Aprendizajes y enseñanzas

El modo de implementación del PIE se encuentra íntimamente vinculado a las características de la ciudad. El perfil administrativo de la Viedma, con un alto porcentaje de empleo público, bien administrada y con posibilidad de obtener recursos a partir de impuesto municipal al juego de azar, convierte a esta experiencia en una de características peculiares que podría replicarse en ciudades de tamaño medio y rasgos similares aunque difícilmente se pudiera intentar en otros ámbitos.

Probablemente las mayores enseñanzas se vinculen a tres aspectos. En primer lugar, a la alta capacidad de resolución del nivel local ante una situación percibida. Esta capacidad también es constatable en la búsqueda de recursos para sostener el programa. En segundo lugar, la regularidad en el pago; podemos pensar, a modo de hipótesis, que se relaciona con el hecho de contar con un monto fijo para apoyar la iniciativa y a un número relativamente bajo de beneficiarios. El Programa resulta relativamente innovador al contemplar la distribución de becas de distinta índole, con montos y tiempos diferentes, lo que permite ampliar la elegibilidad de las personas beneficiarias, y que abarca más perfiles. En tercer lugar, entre las principales ventajas que se señalan en relación al Programa es la posibilidad de pagar de manera correlativa, sin atrasos que pudieran ocasionar inconvenientes a los beneficiarios, quienes de ese modo cuentan regularmente con el monto de la beca.

Principales dificultades de la implementación

Entre las principales dificultades que enfrentó el Programa se encuentran aspectos administrativos y de dificultades de complementariedad con otras políticas implementadas. Los aspectos administrativos refieren a varios errores cometidos por quienes solicitaban el beneficio en el momento de la inscripción y debido también a la

poca capacitación del personal que se ocupaba de la gestión. Los responsables del Programa esperan poder superar esta cuestión para el corriente año brindando mayor información a los potenciales beneficiarios y de capacitación a los agentes estatales. El segundo aspecto es más complejo ya que implica poner en discusión las (des)articulaciones existentes entre las distintas iniciativas promovidas por el Estado, tanto a nivel nacional como provincial o municipal.

Al igual que lo sostienen responsables de otros Programas una de las mayores dificultades es la incompatibilidad de la Asignación Universal por Hijo/a financiada por el Estado nacional con otro tipo de beneficios que las personas pudieran recibir. En lo que concierne específicamente a cuestiones de empleo joven, el Programa fomenta la asistencia a Escuelas nocturnas (generalmente denominadas de Adultos), y se enfrentan al desafío de contar con un seguimiento más claro de los perfiles de quienes solicitan este tipo de beneficios para pensar su inclusión en el mercado laboral. La intención de los responsables del Programa es incrementar el lugar otorgado hasta el momento a las escuelas de oficios.

5.5.1.2. El Programa para Jóvenes en Conflicto con la Ley y en Riesgo Social: intervenciones parciales para situaciones “riesgosas”

El Programa tiene el objetivo de desarrollar acciones, como su mismo nombre lo indica, con jóvenes en conflicto con la ley y en riesgo social. En este sentido, puede inscribirse dentro del tipo de intervenciones que pretende “incluir” a población que por diversas razones no logra insertarse en el mercado laboral a partir del diseño de actividades culturales, deportivas y de recreación así como de capacitación laboral, orientadas al trabajo en obras pública a nivel barrial.

Este se implementa a inicios del año 2011; es financiado por el gobierno municipal y cuenta también con algunos aportes del gobierno provincial. La propuesta del Programa surgió a partir de una demanda elevada por un grupo de jóvenes que habita en un barrio de la periferia de la ciudad ante la Secretaría de Promoción Social del Municipio. Estos jóvenes se encontraban con serias dificultades para obtener empleo debido, principalmente, a dos razones concatenadas. La primera eran las dificultades para circular por otros espacios de la ciudad por fuera de sus barrios ya que suelen ser estigmatizados⁸³. La segunda de esas razones era que por contar varios de ellos con

⁸³ Una situación similar a la que es usual para muchos jóvenes de sectores populares de distintas ciudades del país, tal como constató Saravi (2004), unos años atrás en el conurbano

causa judicial no lograban emplearse. Este grupo de jóvenes planteó la necesidad de contar con programas que considerasen su situación.

Ante esta situación, el Municipio se comprometió a desarrollar una intervención que, de forma paralela, buscara desplegar actividades recreativas (deportivas y culturales) y brindara contención psicosocial para estos jóvenes, a la vez que implementase acciones de capacitación y práctica laboral en las tareas de obra pública en los barrios. Las actividades, enmarcadas en este programa, se encuentran a cargo de una organización comunitaria que es la responsable de diseñarlas y presentarlas, plantear los plazos y el monto de dinero necesario para la ejecución y, luego, es la Secretaría la que las aprueba o no. La organización recibe un subsidio para financiar la compra de materiales –de ser necesaria- los capacitadores y un monto de dinero para los jóvenes. Por lo general, las actividades consisten en ayudar a las tareas de obra pública, como por ejemplo mediante la limpieza del cordón cuneta, el arreglo de calles y plazas o el mantenimiento de las obras en los barrios. En muchos casos son los mismos trabajadores municipales quienes transmiten los conocimientos a los jóvenes.

Como es posible apreciar, las acciones se focalizan en jóvenes de baja calificación laboral y en conflicto con la ley; esto es similar a otros programas menos preocupados por lograr un alto impacto en cuanto a la población objetivo y más por incluir a quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. A la vez, el Programa muestra cierta preocupación por lograr que los jóvenes “ocupen su tiempo”, ya que se suele entender que quienes no trabajan o estudian están “en riesgo”. Cabe aquí acotar que pareciera establecerse una correlación entre delito y tiempo de ocio, que cabría cuestionar en el diseño de las intervenciones públicas. En definitiva, el incremento del sentimiento de “inseguridad” tal como lo conceptualiza Kessler (2009), hace foco en la juventud infractora de la ley penal o en “riesgo”, que por lo general habita en barrios periféricos de la ciudad, son varones y pobres, como aquellos proclives a cometer delitos, razón por la cual es preciso desarrollar acciones de “inclusión” que aseguren el orden social. Si bien no es una discusión que plantearemos aquí, es preciso destacar que, en muchas ocasiones, se planifican acciones de “inclusión” a través de trabajos más bien informales o en los márgenes del mercado laboral como modo de contener situaciones potencialmente riesgosas cometidas por población joven. Tal como sostiene Medán (2011), el estudio de estos programas permite observar cuestiones

bonaerense. Este fenómeno que antes parecía propio de las periferias de las grandes ciudades parece haberse hecho presente recientemente y con virulencia en ciudades de tamaño intermedio.

sustanciales en torno a la gestión de la juventud en riesgo y en conflicto con la ley, así como sobre las nuevas políticas de prevención del delito.

Aprendizajes y enseñanzas

En cuanto a los aprendizajes y enseñanzas este Programa muestra, para los responsables de su ejecución, que el Estado puede sostener este tipo de emprendimientos y establecer metas de trabajo conjunto con los jóvenes. Éstos, lejos de mostrarse en rebeldía –aunque en el inicio su compromiso con el trabajo fue menor y más inestable- se sienten reconocidos por una agencia estatal. La clave, en este caso, pareciera radicar en la internalización por parte de los grupos de jóvenes de las reglas de trabajo y la incorporación de pautas.

Asimismo, los responsables del Programa destacan la importancia de establecer reglas de funcionamiento que sean claras, que impliquen cierto grado de flexibilidad, pero que funcionen efectivamente como parámetro para establecer el vínculo entre los jóvenes y las actividades, ya que de esta forma les permite saberse acompañados y, de manera simultánea, incorporar la existencia de límites.

En paralelo a estas cuestiones, este programa permite pensar en intervenciones exitosas de restitución de derechos que van desde la posibilidad de participar de acciones de trabajo en los barrios hasta la circulación por otros espacios de la ciudad y la mirada de reconocimiento de sus vecinos, modificando la anterior estigmatización padecida. De todas formas, es aún muy pronto como para evaluar el impacto de este Programa tanto en mejorar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes a futuro como en cuanto a la verdadera posibilidad de ejercer sus derechos. Pareciera más bien tratarse de un tipo de intervención acotada en el tiempo, más preocupada por disminuir cierta sensación de “pánico moral” –tal como retoman el concepto Isla y Míguez (2003) extendida en la ciudad ante el incremento de los hechos delictivos, que son atribuidos a los jóvenes, y de intentar que ocupen su “tiempo libre”, que por el desarrollo de instancias de aprendizaje e incorporación de saberes en sintonía con la preocupación por lograr su vinculación con las actividades productivas existentes en el ámbito local.

Principales dificultades de la implementación

Entre las principales dificultades que debe enfrentar el Programa es posible señalar dos tipos de cuestiones. Una referida a la percepción de parte de la población de la

ciudad acerca de este tipo de intervenciones mientras que la otra se vincula a las características de la población beneficiaria. Es posible sintetizar las principales dificultades en tres puntos:

1. Percepción del programa por parte de la población. Los responsables del Programa sostienen que deben lidiar con la idea de un incremento de “inseguridad” en la ciudad, constatable también en los barrios donde viven los jóvenes, situación de la que son responsabilizados por los vecinos. Por esta razón, algunas personas adultas observan con desagrado el desarrollo de estas acciones.

2. Características de los beneficiarios. En parte por las experiencias de discriminación padecidas por los jóvenes y en parte por lo que se conceptualiza desde el Programa como “ausencia de una cultura del trabajo” durante su implementación se encontraron que al inicio del mismo muchos jóvenes se inscribían, asistían alguna vez al inicio y luego no concurrían más. Asimismo, muchos de ellos parecieran tener una “falta de límites” que les impide incorporar pautas de trabajo colectivo. A la vez, el trabajo es en conjunto, ya que los jóvenes se mueven en grupo, lo que implica a la vez una fuerte adhesión al grupo de referencia pero impide el desarrollo y la consideración de las cuestiones personales. Las grupalidad funcionan como protección, y a la vez dificultan la autonomía y el crecimiento individual.

3. Escasa articulación con otras instituciones. Por último, cabe señalar que el Programa cuenta con bajos niveles de articulación con otras áreas, siendo quizás lo más difícil la relación con las instituciones educativas. Existe allí cierta percepción por parte de los jóvenes de imposibilidad de terminar la escuela. El espacio educativo es visto como uno expulsivo, que no considera las necesidades juveniles y que establece de manera rígida un modo de funcionamiento. Tal vez una manera de sortear estas cuestiones sea la realización a futuro de programas de terminalidad educativa por fuera del formato más tradicional de la escuela secundaria, para de esta forma reconstruir el vínculo de los jóvenes con el espacio educativo.

Aspectos a considerar en el futuro

En definitiva, cabe aquí dejar abierto el interrogante acerca de cómo sostener acciones con jóvenes en conflicto con la ley que impliquen la articulación de intervenciones estatales y de la sociedad civil en un horizonte temporal más amplio.

Asimismo, otra de las cuestiones que se busca resolver en el corto plazo es el alto grado de informalidad en el que se encuentran muchos de estos jóvenes. Una alternativa es lograr que obtengan el monotributo social.

5.5.2. Luis Beltrán

5.5.2.1. Programa de Inclusión Laboral a Jóvenes

El Municipio de Luis Beltrán, ubicado en la zona del Valle Medio de la Provincia de Río Negro, es otro de los casos de experiencias de programas de empleo juvenil a nivel local que fue considerado para el análisis debido al carácter innovador de la propuesta.

Antes de describir el Programa es necesario destacar que el Municipio cuenta con una Secretaría de Desarrollo Comunitario que se caracteriza por delinear áreas de trabajo que promueven la implementación de una intervención integral en lo referido a las problemáticas de empleo e inclusión. Esta impronta de la gestión municipal hace foco en buscar desplegar diferentes estrategias, muchas de las cuales se articulan entre sí, con un enfoque que hace hincapié en las cuestiones de “inclusión”, en la línea con los desarrollos teóricos a los que se hizo referencia en otros apartados. Estas intervenciones contemplan las siguientes acciones:⁸⁴

- **Gestión de Programas nacionales de empleo:** el municipio de Luis Beltrán, a través de la Secretaría de Desarrollo Comunitario, actúa como Municipio Cabecera de los Programas nacionales y articula las intervenciones en diferentes localidades, desarrollando capacitaciones y acompañamiento a las familias beneficiarias.
- **Emprendimientos Productivos:** se desarrollan diagnósticos y se elaboran proyectos de capacitación y empleo que respondan a la demanda local y regional, articulando con las áreas provinciales y nacionales.
- **Trabajo y Capacitación:** se aborda la articulación con el mundo del trabajo con la terminalidad educativa y la calificación de la mano de obra existente. Se acompañan emprendimientos como iniciativas de nivel nacional como el “Banco Popular de la Buena Fe”, inscripción al monotributo social o desarrollo de microemprendimientos a fin de que trabajadores locales ingresen en el mercado laboral formal.

⁸⁴ Disponible en: <http://www.luisbeltran.gov.ar>

- **Área de Juventud:** se crea en el año 2009 y organiza sus intervenciones en torno al impulso y canalización de proyectos de trabajo de los jóvenes que participaron previamente en encuentros de Jóvenes de la Provincia.

Como parte de estas líneas de acción el Municipio creó el Programa de Inclusión Laboral a Jóvenes impulsado por la Secretaría de Desarrollo Comunitario y el Área de Juventud que dependía de dicha Secretaría. El programa de inclusión de Jóvenes surgió a comienzos del año 2008, y finalizó en diciembre de 2011 con la gestión que terminaba en ese momento. La intención fue la de dar oportunidades a jóvenes de la localidad que no tuviesen experiencia laboral y que desearan hacerlo desde la vinculación con el Estado Municipal, específicamente del área Social. El financiamiento era mixto, ya que contaba con recursos del municipio más el aporte de recursos provistos por la Dirección Nacional de Juventud para desarrollar algunos proyectos específicos, como aquellos relacionados a la identidad y al trabajo para jóvenes.

Este tipo de política buscaba incorporar a la gestión municipal a un número de jóvenes, tanto a aquellos desocupados como a quienes contaban con algún tipo de trabajo, más allá de la condición del mismo. El Programa presentaba características novedosas ya que buscaba incentivar la participación de “jóvenes líderes” de su comunidad, que además contaran con cierto perfil de compromiso con la localidad e intenciones de acompañar a otros jóvenes con cierta marginación social o con dificultado de autopromoción. También se incluyó a jóvenes que se postulaban a participar de las fiestas locales y provinciales, en particular para la gestión de eventos de contenido cultural.

Esta intención de pensar la problemática del empleo juvenil de manera más amplia, incorporando como parte del diagnóstico la consideración de la heterogeneidad de situaciones por las que atraviesan los jóvenes en relación con empleo, implica un carácter sumamente innovador para el desarrollo de las políticas públicas.

El objetivo general del Programa era el de “Identificar a jóvenes ocupados, sub-ocupados y desocupados de la localidad a fin de conocer su realidad en relación al trabajo, con la intención de desarrollar acciones y estrategias de intervención”. Sus objetivos específicos fueron: “Trabajar desde y con los jóvenes, preferentemente más vulnerables y diseñar proyectos de capacitación que los inserte laboralmente” y “Fortalecer y/o crear espacios naturales de encuentro, que permitan a los jóvenes asumirse como sujetos de derecho y protagonistas de la historia local”.

Como es posible apreciar, el Programa incorporaba en sus objetivos la intención de considerar la heterogeneidad de situaciones laborales de los jóvenes, aunque enfatiza su preocupación por diseñar proyectos para insertar en el mercado laboral a los que se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad. Asimismo, otras dos cuestiones aparecen como innovadoras. La primera, la intención de trabajar “desde y con” los jóvenes, es decir, contemplando sus necesidades y demandas que pueden o no coincidir con la definición adultocéntrica sobre “el empleo juvenil”. Este desplazamiento incorpora la mirada juvenil en la definición de las políticas dirigidas al sector, aspecto no siempre considerado en el diseño de este tipo de intervenciones. La segunda cuestión refiere a la interpelación a los jóvenes como “sujetos de derecho”, invitándolos a convertirse en actores relevantes para la historia local.

Los jóvenes se incorporaban a las acciones de la Secretaría de Desarrollo Social mediante una pasantía, para que pudieran conocer el proyecto institucional y la tarea de cada área de trabajo a fin de aprender cómo se gestiona desde el Estado, dando respuesta a las demandas de distintas áreas como las de Salud, Discapacidad, Asistencia (en contra del Asistencialismo), cultura, ejecución de Convenios con la Provincia en relación a Comedores Escolares e Infraestructura, Tercera Edad, Articulación con la Comunidad, etc. Los jóvenes pasantes colaboraron mayormente en desarrollaba dos líneas de intervención. Una destinada a brindar capacitación en oficios, otra digerida a la capacitación en trabajos flexibles. Para el primer caso, la capacitación se centraba en:

- Albañilería: convencional y en construcción natural
- Carpintería de obra y de muebles
- En servicios de agua, luz y cloacas

En lo que se vincula a las capacitaciones en trabajos flexibles o informales hallamos las siguientes propuestas:

- Limpieza de tanques de agua
- Limpieza de patos y jardines en relación al cuidado de la salud (en particular para la prevención de chagas, el cuidado de pacientes diabéticos, entre otros). Esta capacitación se desarrolla en articulación el área de Salud del Municipio.
- Pasantías Rotativas en la Secretaría de Desarrollo Comunitario. Esta línea de gestión se despliega en cuatro tipos de intervenciones de las cuales los inscriptos pueden participar:

- Ejecución de proyectos de lectura: biblioteca móvil a los barrios en articulación con las bibliotecas populares locales
- Inclusión de jóvenes que se encuentren o no escolarizados en diferentes eventos municipales con un enfoque que hace hincapié en la igualdad de oportunidades, impulsando la participación de madres y padres jóvenes
- Reconocimiento de saberes aprendidos previamente por los jóvenes, quienes pueden así dictar talleres de diferentes cuestiones (calado en madera, tallado de mates, telar, envasado, poda, macramé, pintura, costura, mimbrería)
- Asistencia, capacitación y acompañamiento en la elaboración de proyectos familiares. Estos proyectos contaban con subsidios del Banco de la Buena Fe y de la Ley de Microcrédito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Tal como es posible apreciar, el Programa desplegó diferentes líneas de intervención, buscando combinar una diversidad de acciones que abarcasen la mayor cantidad posible de intereses y necesidades de las personas jóvenes. En este sentido, combina la pretensión de pensarse como política integral (articulando acciones de toda la secretaría así como de otras áreas del gobierno), universal (para todos los jóvenes, más allá de su condición en relación al empleo) y focalizado en aquellos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

Este tipo de políticas resulta también innovadora al considerar a los jóvenes como sujetos de derecho, pensándose como una implementación que se plantea tanto desde como con ellos. Efectivamente tanto por el diagnóstico del que partía como por la definición de los jóvenes como actores centrales del desarrollo local el Programa es de los más interesantes de los desplegados a nivel local.

Asimismo, y esto opera efectivamente como una restricción, la escasez de fondos así como las dificultades en la gestión cotidiana conspira contra las posibilidades de sostenerse en el mediano plazo si no se logra una mayor institucionalización. Asimismo, una de las dificultades del Programa fue precisamente las dificultades para llevar un registro de cada joven que participaba, aunque estimaciones de informantes clave cifran en un total de doscientos la cantidad de jóvenes que participó del Programa a lo largo de sus tres años de duración. En tanto la intención de estas políticas era la incentivar el involucramiento de los jóvenes en la resolución de actividades comunitarias más que lograr su inserción en el mercado de trabajo,

informantes clave sostiene que se lograron los objetivos, ya que, según el responsable del Programa:

Con mayor o menor rapidez: se promovió la autogestión, confirmaron la vocación de la carrera que estaban estudiando, conocieron cómo gestionar para lograr que el otro se asuma sujeto de derecho⁸⁵

Por estas razones, los principales logros se vinculan al haber promovido acciones que derribaran barreras generacionales y culturales, como el “Encuentro de Saberes”, instancia en la que los jóvenes aportaron a los mayores que trabajan en el Estado Municipal, el empoderarse para ayudar en la comunidad de pertenencia y el conocimiento de los Derechos del Ciudadano.

En cuanto a las dificultades, las mismas pasan por cuestiones de restricciones presupuestarias y para institucionalizar las acciones de modo tal que logren sostenerse en el mediano y largo plazo. Por otra parte, de acuerdo a la evaluación que realizan quienes llevaron adelante el Programa, hallaron que en la comunidad en General llevó un tiempo en aceptar que el que “recepiona el problema” es su vecino; también para derribar barreras del asistencialismo, y reconocer la asistencia como un derecho. Por último, también apareció como una dificultad que quienes trabajaban con mayor antigüedad en la administración pública reconocieran y ejercieran una transferencia de saberes no académica.

Como enseñanzas del Programa es posible señalar la importancia del diseño de intervenciones que busquen incluir a los jóvenes en la resolución de los problemas sociales de su comunidad, y no simplemente proyectar acciones de “inclusión laboral” para quienes se encuentran en un lugar de mayor vulnerabilidad. El incentivar a la participación de “jóvenes líderes” permite trascender las barreras generacionales, culturales y los prejuicios acerca de su capacidad para participar en la resolución de situaciones de sus localidades.

Asimismo, permite pensar que es necesario profundizar en la oferta de la educación no formal, sostener políticas en paralelo –como la implementación de guarderías nocturnas- que permitan a madres y padres jóvenes lograr la terminalidad educativa y continuar estudiando o capacitándose. También demuestra que mediante pasantías o tutorías se pueden fortalecer acciones con una participación activa de los jóvenes. Posiblemente un mayor margen de intervención del área de Juventud en el diseño e implementación del Programa así como su inclusión como parte de un Plan Integral

⁸⁵ La entrevista fue realizada mediante correo electrónico.

permita generar instancias de respaldo para este tipo de intervenciones, garantizando al mismo tiempo que preserve su foco en incorporar las demandas de los jóvenes, en articulación con las necesidades locales.

6. Experiencias internacionales de programas de Empleo Juvenil: cambios, continuidades y representaciones sobre los beneficiarios

6.1. Presentación

Esta parte del Informe busca sistematizar las experiencias internacionales de programas de Empleo Juvenil con la intención de explorar cambios y continuidades en su diseño experimentados en la última década así como plantear una discusión acerca del modo en el que son representados los jóvenes, en particular cómo es conceptualizada la juventud y qué diagnóstico sobre su situación se realiza. Asimismo, nuestra intención es presentar la experiencia de programas de Empleo Juvenil de tres países de la América Latina para observar similitudes y diferencias en sus propuestas, incorporando una dimensión comparativa al análisis de los programas de empleo juvenil para el caso argentino.

Luego de una breve introducción donde se presentan tres puntos para considerar en el momento del estudio de estos programas nos enfocamos en el diagnóstico sobre la situación de las personas jóvenes que realizan los organismos internacionales, investigaciones y evaluaciones existentes para luego presentar algunos de los programas vigentes. El tercer apartado se focaliza en la descripción de tres experiencias: el Plan “Chile Joven” en el país trasandino, el Pro Joven de Uruguay y el *ProJovem* de Brasil.

En primer lugar, es preciso hacer referencia a la necesidad de pensar esos programas de manera articulada para generar estrategias de capacitación laboral acordes a lo que la literatura denomina “doble pertinencia” (MTSS, 2007; Silveira, 2007). El concepto es útil para iluminar aspectos de las políticas de empleo para jóvenes que suelen ser menos considerados, como es que estas oportunidades formativas deben articularse de manera simultánea con los requerimientos de los contextos productivos y con las demandas y posibilidades de las personas. Cuando hacemos referencia a la necesidad de considerar el “perfil” de los beneficiarios estamos señalando un aspecto que trasciende la mera adecuación de la propuesta de acuerdo a criterios técnicos. Desde ya que debe existir una relación entre la oferta de capacitación y las posibilidades de aprovecharlas a partir de contar a priori con las actitudes básicas requeridas. Pero también hacemos referencia a la necesidad de considerar las

características que asume la condición juvenil contemporánea con la intención de trazar diagnósticos útiles para, en el momento del diseño de las políticas, lograr una correlación entre la propuesta y las demandas juveniles.

Este punto se vincula a la segunda cuestión que refiere a la manera de definir los problemas sociales, aspecto clave para la conceptualización acerca de determinada política pública. Martín Criado (2005) destaca que uno de las dimensiones fundamentales de toda acción política es la simbólica, ya que a partir de esta construcción se estructura un campo de posibles, de protagonistas y antagonistas. El autor destaca que el diagnóstico sobre el desempleo juvenil en España realizada a partir de la mirada y las necesidades adultocéntricas contribuyó a flexibilizar el mercado laboral empeorando las condiciones laborales de aquellos a quienes supuestamente venía a mejorar. Por otro lado, muchas ofertas formativas se encuentran desconectadas de las demandas de los mercados de trabajo locales. En algunos casos esto se debe a que se replican programas de escala nacional sin considerar la disparidad de situaciones a nivel provincial o municipal. En otras, este diseño encubre cuestiones más acuciantes: que los programas funcionan como reservorio de mano de obra poco calificada para mantener a los jóvenes alejados de otras opciones de obtención de ingresos, como pueden ser las actividades delictivas.

Por último, el tercer punto se vincula a la necesidad de diseñar programas que deben ser lo suficientemente flexibles para considerar la heterogeneidad de formas de ser joven, la diversidad de situaciones englobadas bajo lo que suele conceptualizarse como “juventud en riesgo”. Por lo general, estos jóvenes ya tuvieron contacto con instituciones y programas de diverso tipo que suelen tender a homogeneizarlos perdiendo la capacidad de generar instancias atractivas, adaptadas a las necesidades singulares, sin por ello dejar de tener una cobertura amplia.

Para terminar esta introducción resta señalar que las evaluaciones sobre las experiencias internacionales y, particularmente, en la región, nos muestran que estas cuestiones ponderan de manera diferente ya que por ejemplo suele considerarse más la necesidad de adecuación a las demandas del mercado de trabajo que la de considerar los modos de vivir la juventud de las actuales generaciones y sus modos de relación con las instituciones.

Esta virtuosidad no siempre es tal y, como muestran algunas de las experiencias de articulación del mercado y el Estado en la región existe una desconfianza por parte de los actores empresariales respecto de la capacidad laboral de los jóvenes que pasaron

por programas de empleo además de que no siempre se orientaron a mejorar las condiciones de contratación.

En los apartados que siguen se presentan algunas de las experiencias internacionales de diseño e implementación de Programas de Empleo Joven en la región para luego focalizar la atención en tres planes que, por su por tratarse tanto de países vecinos a la Argentina como por abordar la cuestión a partir de un diagnóstico similar, resultan de utilidad para pensar las características que asumen las políticas públicas en nuestros países. Al incorporar la perspectiva comparativa con el Programa Chile Joven, el Proven de Uruguay y el *ProJovem* de Brasil contamos con algunos elementos para pensar similitudes y diferencias en los distintos contextos.

6.2. Experiencias en países vecinos: Chile, Uruguay y Brasil

6.2.1. El Plan Joven en Chile

El Programa “Chile Joven”, es uno de los Programas financiados bajo la forma de Fondos de Inversión Social (FIS), que surgieron en la Región para compensar los efectos sociales de al aplicación de políticas de ajuste estructural y apertura económica. El programa surgió a comienzos de la década de los noventa y fue tomado rápidamente como modelo por otros países latinoamericanos como ejemplo de diseño de estrategias de formación ocupacional dirigidas a jóvenes con desempleo estructural y “riego” social En este sentido, parte de un diagnóstico similar al que se plantea en otros países vecinos y que de manera coincidente señala que los jóvenes son uno de los grupos sociales más afectados por las tasas de desempleo lo que hace necesario generar políticas que sustenten trabajo decente. Por esta razón, el Programa está específicamente dirigido a poblaciones juveniles de entre 15 y 24 o 29 años, sin distinción de género, en situación de riesgo social y/o de desempleo estructural, que no han recibido una educación sistemática. Asimismo, es un programa que se presenta como orientado a población urbana.

Este aspecto le otorga a las intervenciones diseñadas por los estados nacionales un aspecto singular. De acuerdo a algunos estudios de evaluación realizados en Chile, esa focalización constituye una de las características que la convierten en un modelo elaborado y sistemático, especialmente en comparación con las experiencias anteriores de la región (OIT, 2005).

Asimismo, la relevancia que ha adquirido Chile como modelo de transformaciones sociales erigió a varias de las políticas desarrolladas por los gobiernos de la Concertación⁸⁶ como ejemplo de programas a aplicar en otros países. De hecho, suele hacerse referencia al “Modelo Chile Joven” o “Modelo CHJ”, para dar cuenta de un tipo genérico de programas que apelan en otros países al diseño original chileno. Es decir que funciona como un patrón para observar “tipos” de programas de diseño de políticas públicas en la región.

Pero volvamos al diseño medular del Programa. El mismo se fundamenta en la necesidad de resolver la carencia de las dotaciones de formación básica, de habilidades psico-sociales y de capacitación laboral demandadas por los mercados de trabajo modernos. Asimismo, se incorporan otras dimensiones que cobran especial relevancia ya que la población objetivo es caracterizada como una que está afectada por el síndrome de baja autoestima y propensión a la conflictividad. Este rasgo no es un punto menor, y asocia peligrosamente condición juvenil, pobreza y conductas antisociales y/o y/o autodestructivas al señalar que quienes se encuentran en situación de “riesgo” son proclives a caer en ellas. De este modo, los discursos pueden llevar a reforzar y reproducir la misma situación que se denuncia.

En cuanto a lo específico de su propuesta, el Programa plantea un proceso intensivo de servicios de capacitación en oficios, formación de competencias transversales de tipo psicosocial, nivelación escolar (opcional) y práctica laboral. A través de estos componentes se espera elevar las oportunidades de inserción laboral de esta población. Tal como es posible apreciar las estrategias de intervención son similares a las que plantea el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en la actualidad o las presentadas por programas desarrollados en otros países como se hizo referencia anteriormente. Incluso, en todos los casos, contemplan algunas estrategias específicas, menor en relación al conjunto de prestaciones, orientadas al autoempleo o microemprendimientos.

A continuación se presentan los principios orientadores del Programa. Tal como se señaló en otros apartados, interesa aquí conocer en detalle la propuesta del mismo ya que se ha convertido en un modelo de referencia para otros países de la Región. El

⁸⁶ La Concertación de Partidos por la Democracia (conocida también como Concertación) es una coalición de los partidos Demócrata Cristiano (DC), Por la Democracia (PPD), EL Partido Socialista (PS) y el Partido Radical Social Demócrata (PRSD) que gobernó en Chile desde marzo de 1990 hasta marzo de 2010. Surgió en 1988 como una Concertación de Partidos por el No que reunió a los sectores de oposición a la dictadura de Pinochet, logrando imponerse en el Plebiscito nacional de 1988 en el que se votaba por la continuidad o no del gobierno militar. Si bien sus fuerzas tienen una orientación de centro o centro izquierda mantuvo una política económica de apertura, con menor intervención del Estado en el mercado.

Programa es uno de los que está más orientado a las demandas del mercado laboral ya que la formación en capacitación que se ofrece a los beneficiarios se ajusta a las necesidades de éste. De esta manera se traza un diagnóstico que busca identificar “nichos” de mercado que demandan mano de obra formada y se ofrece esa capacitación. El programa no destina recursos a capacitaciones que no se hayan comprobado que fehacientemente son requeridas por el mercado laboral.

Los principios orientadores del Programa son:

1. Pertinencia de la capacitación con relación al mercado de trabajo. Se debe ofrecer una capacitación laboral que esté vinculada con reales oportunidades de empleo dependiente o actividad productiva independiente. Ello exige que las acciones de los programas respondan a señales objetivas de demanda en el mercado de trabajo y no a la capacidad instalada de las entidades oferentes de la capacitación. Para ello se adopta como indicador la detección de oportunidades de práctica laboral en empresas o proyectos específicos

2. Articulación de esfuerzos del Estado, la sociedad civil y el sector empresarial. El Estado central asume la responsabilidad de diseño, supervisión, control técnico y financiación de los programas. La ejecución se realiza por medio de instituciones pertenecientes al Estado y a la sociedad civil, las que deben recibir servicios de apoyo al fortalecimiento institucional por parte del ente administrador, para desarrollar su capacidad operativa, técnica y administrativa. La sociedad civil organizada y las instancias estatales del nivel territorial desempeñan funciones de validación general de la marcha de los programas y de identificación-acreditación de la población objetivo que accede a los mismos. El sector empresarial aporta espacios de práctica laboral y, al hacerlo, suministra señales de pertinencia a la capacitación ofrecida. Con este arreglo institucional se busca también asegurar el cumplimiento de criterios de transparencia y equidad en el uso y aplicación de recursos públicos.

3. Autofocalización de la población objetivo. El diseño de las acciones y en particular de los aspectos críticos del modelo operativo, tales como ubicación geográfica de los servicios, duración del paquete de capacitación y práctica laboral, nivel de calificación obtenido, condiciones de la práctica laboral, monto del subsidio, etcétera, deben hacerse de manera que los programas sean atractivos sólo para la población objetivo y no para grupos sociales “fronterizos”.

4. Ejecución desconcentrada y regulada por mecanismos de mercado. Mediante la invitación a registro y concurso para muchos potenciales oferentes, se persigue la máxima flexibilidad y desconcentración en la oferta de servicios de capacitación. A

través del mecanismo de licitación se espera obtener óptimas relaciones costo-beneficio, por cuanto se califican las propuestas sobre la base de criterios técnicos y financieros, dentro de un marco de parámetros que debe ser cuidadosamente elaborado y permanentemente ajustado por los administradores de los programas, teniendo en cuenta la experiencia.

5. Adecuación a las motivaciones, necesidades y expectativas de los actores básicos. Para regular las expectativas de la población objetivo, los organismos capacitadores y las empresas potencialmente empleadoras, el modelo requiere una consulta cuidadosa y permanente de sus motivaciones y expectativas. A partir de este conocimiento se debe ejecutar una fuerte estrategia de promoción/difusión, factor clave para el logro de los niveles de participación, compromiso y desempeño necesarios en todos ellos.

6. Integralidad en la aplicación. Como consecuencia del diagnóstico sobre la complejidad y profundidad de la problemática sicosocial asociada al desempleo estructural de los jóvenes, el modelo supone una respuesta integral, pero que va más allá de la integralidad pedagógica. Se refiere especialmente a la relación sistémica entre sus distintos componentes y estrategias, requisito indispensable desde una perspectiva de eficacia y de costo-beneficio.

El Programa tiene como objetivos específicos que los jóvenes adopten una actitud positiva hacia el trabajo, impartirles una semi-calificación técnica en un oficio para facilitar su colocación y generar una oferta de formación técnica acorde con las necesidades de las compañías y de las empresas. Como es fácilmente constatable es un programa orientado a las demandas del mercado en el cual los beneficiarios no tienen capacidad de incidencia en el diseño del mismo ni está contemplado que se ajuste a sus necesidades. En este sentido los benefactores pasan a ser responsabilizados por su situación, focalizándose en ellos la capacitación debido a sus déficits formativos antes que prestar atención a otras dimensiones útiles para el diseño de políticas de empleo juvenil.

6.2.2. El caso uruguayo: el Plan Joven como política pública de juventud con altos grados de institucionalización

Optamos por presentar el estudio del Plan Joven de Uruguay porque se trata de uno de los programas de Empleo Juvenil con mayor antigüedad en la Región. Este carácter nos permite presentarlo como una política para jóvenes que cuenta con altos

grados de institucionalización ya que, luego de un primer cambio de denominación en 1997, se sostuvo como política pública de manera independiente de los cambios de signo partidario en el Estado y logró, sin alterar su impronta, incorporar algunas innovaciones en su diseño para adaptarse a un cambio en el contexto lo que habla de su flexibilidad. Asimismo, se trata de un Programa de larga trayectoria; en este se capacitaron aproximadamente 21.000 jóvenes, la mitad de los cuales se insertó en el mercado laboral. Incluso, de acuerdo a los datos disponibles, en los últimos años el 60% lo hizo en empleos formales.

El Pro Joven, se creó en 1996, inspirado en Opción Joven, con el cual convivió hasta el cierre definitivo de éste en 1997. Este plan se había desarrollado gracias al financiamiento del BID durante tres años, entre 1994 y 1997. El objetivo del Plan era realizar un conjunto de iniciativas de capacitación profesional de los jóvenes para mejorar su vinculación con el mercado de trabajo formal. Con esta intención se aplicó un dispositivo de contratación de cursos a través de llamados públicos a licitación, adoptando una estrategia descentralizada, pero con mecanismos de control y seguimiento de los cursos. Tal como lo señala Claudia Jacinto

la propuesta formativa y de acceso al empleo formal combinaba la orientación vocacional y ocupacional, la capacitación técnica en el nivel de semi-calificación y la posibilidad de transitar prácticas educativo- laborales rentadas, bajo la figura de becas de formación en empresas de hasta tres meses de duración” (2008: 4).

El Pro Joven mantuvo varias de estas características a lo largo de estos años, en particular la orientación de la formación de acuerdo a las demandas del mercado, la focalización en los jóvenes más desaventajados y la descentralización de la ejecución en Entidades de Capacitación, más conocidas por su siglas (ECAs) mientras que las agencias estatales se ocupan de coordinar y supervisar su implementación. Este último punto –la descentralización de la ejecución de la capacitación- es similar a lo que ocurre en Argentina con el Programa Jóvenes con Más y Mejor trabajo aunque existe una mayor intervención del Estado a partir de las Oficinas Municipales de Empleo a la par de la realización de convenios con organizaciones de la sociedad civil quienes se ocupan de la capacitación de los beneficiarios.

Asimismo, otro de los rasgos que permiten hacer referencia a su intención de institucionalizar la política de empleo juvenil se vincula a la sanción de leyes que sostienen su funcionamiento. Entre las normativas se encuentran la ley sancionada en 1997 destinada al Fomento y la Inserción laboral de los Jóvenes (de empleo juvenil) N°

16.863, seguida en 1998 por el Decreto N° 318 que reglamentó su aplicación. La trascendencia de contar con el respaldo de la legislación es que contribuye a brindar un sustento normativo preciso a las inserciones laborales concretadas en el marco de *Projoven*. Asimismo, permitió algunas figuras de contratación laboral específica, a término, hasta de un año de duración y exonerada de los aportes patronales. Sin embargo, el Informe de Claudia Jacinto (2008) destaca que para muchos de los actores intervinientes la ley no tuvo el alcance esperado siendo su uso limitado. Probablemente la discusión existente en la actualidad respecto a la necesidad de una Ley de Empleo Joven en el Uruguay obedezca a este diagnóstico.

Otra de las características resaltadas por los informes es la flexibilidad del programa, lo que permitió sortear con éxitos las innovaciones que se produjeron sin afectar su continuidad. Claudia Jacinto (2008) resalta como hitos la incorporación en el periodo 2000-2002 de un nuevo tipo de curso, más cortos, que posibilitaron incrementar la cobertura del Programa, sin aumentar el financiamiento y el desarrollo del componente joven del Programa para Trabajadores en Seguro de Desempleo, lo cual también contribuyó a incrementar la cobertura. Asimismo, en los últimos años el *Projoven* también dio muestras de su flexibilidad para adaptarse a nuevas demandas y desafíos a partir de su participación en algunos de los llamados “Proyectos Especiales” de la JUNAE, y al articularse con “Trabajo por Uruguay”.

Entre los principales aspectos que es posible destacar como cuestiones que favorecieron su continuidad, Jacinto menciona los siguientes:

- a) El modelo *ProJoven* recuperó experiencias y aprendizajes realizados en programas previos en el Uruguay, de modo que utilizó estrategias previamente testeadas.
- b) *ProJoven*, como continuidad del modelo instalado a través de Opción Joven (OJ), fue el primer programa de capacitación laboral con financiamiento uruguayo (Fondo de Reversión Laboral) que instaló el compromiso de inserción laboral y la sub-contratación de cursos en una escala ajustada a la demanda de los sectores productivos.
- c) La ampliación de la misión de la JUNAE hacia poblaciones desempleadas desfavorecidas en 1996 fue clave tanto para el financiamiento del programa a lo largo de los años, como por el apoyo recibido de ese organismo tripartito.
- d) La consolidación de un equipo técnico y de una metodología probada “que funcionó” con readecuaciones sobre la base de lecciones aprendidas, ubicó a

ProJoven como un programa al que se pudo recurrir ante la necesidad de implementar otros programas. *ProJoven* demostró flexibilidad para ser ejecutor de esos programas y para adecuarse a distintas circunstancias socio-políticas que acompañaron su desarrollo, lo cual a su vez sostuvo su propia continuidad.

e) *ProJoven* ocupa un lugar de capacitación laboral corta y con inserción laboral destinada a jóvenes de perfiles socio-educativos bajos, consolidando en este sentido un modelo considerado único en las políticas públicas en el país. Este tipo de organización que combina cursos cortos con mecanismos de pago permitió que fuera una alternativa para jóvenes que tenían urgencias por generar ingresos.

g) *ProJoven* ha tenido buenos resultados de inserción aún en los momentos de más alta desocupación.

Para finalizar, resta señalar que el Pro Joven se caracteriza por la adecuación de los cursos que ofrece a los requerimientos de las condiciones de vida de los diversos grupos, logrando así considerar la perspectiva de los beneficiarios. Este tipo de acompañamiento pretende una escucha atenta a las necesidades juveniles, más allá de los diagnósticos realizados por las investigaciones. Probablemente su mayor logro sea la flexibilidad de su diseño que permite combinar acciones a mediano y largo plazo con actividades más breves que garantizan ingresos en el corto plazo para jóvenes con urgencias económicas. Asimismo, su perdurabilidad en el tiempo muestra el caso exitoso de la institucionalización de una política de empleo para jóvenes, que de manera concomitante es capaz de generar a su interior los mecanismos de cambio que garanticen su continuidad y una mejor articulación con las necesidades de los potenciales beneficiarios.

6.2.3. ProJovem: la heterogeneidad de componentes para el desarrollo de una política pública integral

En el caso de Brasil existe un programa que, si bien no es estrictamente sobre Empleo Joven, posee una dimensión de integralidad –tanto en la articulación entre agencias estatales como en la manera de conceptualiza a los jóvenes- que lo vuelve sumamente relevante para este estudio.

El *ProJovem* es un programa federal coordinado por la Secretaría Nacional de Juventud que articula sus acciones con el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha

contra el Hambre, el Ministerio de Trabajo y Empleo y el Ministerio de Educación. Esta coordinación de agencias estatales implica una diferencia cualitativa respecto de la situación en Chile -donde el “Chile Joven” surgió en el Fondo de Inversión Social (FOSIS) para luego institucionalizarse dentro del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), ubicado en el Ministerio de Trabajo- o en la Argentina -donde el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo funciona de manera centralizada en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En este sentido la pretensión de integralidad tiene algunos puntos en común con lo que ocurre en el Uruguay, pero se profundiza en esta búsqueda.

El Programa tiene como objetivo “generar oportunidades para los jóvenes que viene en condiciones de vulnerabilidad social, es decir, que no asisten a la escuela y que carecen de calificación profesional” (PNUD, 2010). Sus objetivos específicos son la reinserción productiva del joven en la escuela, la identificación de oportunidades de trabajo y capacitación, el desarrollo de experiencias comunitarias y la inclusión digital como instrumento de inserción productiva y de comunicación.

Cuenta con cuatro modalidades –el *ProJovem* Adolescente orientado al retorno a la escuela- el *Projovem* Urbano para quienes no han concluido la enseñanza primaria y financiando la educación básica y reciben cursos de capacitación profesional y apoyo informático (cobra R100), el *Projovem* Campo, para quienes se encuentran en las mismas condiciones pero en áreas rurales y su intención es ampliar el acceso y la permanencia de los jóvenes agricultores en el sistema educacional a través de un régimen de alternancia con los ciclos agrícolas así como lograr formación profesional y otorgar becas para lograrlo y el *ProJovem* Trabajador para desempleados y matriculados en educación primaria y media que pertenezcan a familias con renta per cápita inferior al salario mínimo. En este caso se busca capacitarlos para ingresar al mercado laboral o a ocupaciones alternativas que generen ingresos.

La política del *ProJovem* se vincula con otras acciones estatales para lograr el objetivo de generar empleo decente para los jóvenes. En este sentido, cabe destacar la creación en junio de 2009 de un Subcomité Interministerial de Trabajo Decente para la Juventud, cuyo objetivo es instituir una Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud. La finalidad de este subcomité es promover e implementar acciones en articulación con otras iniciativas como la Agenda Nacional de Trabajo Decente (ANTD) y el Plan Nacional de Trabajo Decente (PNTD). El subcomité está coordinado por el Ministerio de Trabajo y Empleo y la Secretaria Nacional de la Juventud –que se encuentra bajo la órbita de la Secretaria General de la Presidencia de la República.

También incluye a representantes del Consejo Nacional de la Juventud, del Consejo Nacional de Derechos de Niños y Adolescentes, del Ministerio de Ciencias y Tecnología, del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y de los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales del país.

Entre sus prioridades, tal como lo destaca el Informe PNUD del 2010, la Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud (ANTDJ) busca mejorar la educación y ampliar el acceso, desarrollar políticas que ayuden a los jóvenes a conciliar sus estudios con el trabajo y la vida familiar, mejorar y ampliar la oferta de empleos con igualdad de oportunidades, y usar el diálogo social como una herramienta para alcanzar estos objetivos.

El ProJovem es un programa relevante en la región por dos cuestiones concatenadas. La primera, porque se caracteriza por presentar una oferta heterogénea, acorde a la diversidad de modos de ser joven. Si bien varios de sus componentes e iniciativas son similares la preocupación por pensar en políticas diferentes para jóvenes rurales y quienes habitan en zonas urbanas así como de acuerdo a su situación (trabajadores, jóvenes en edad escolar, etc.) da muestras de una política que a la vez que pretende generar instancias igualitarias para los jóvenes toma en cuenta sus singularidades. En segundo lugar, porque es un ejemplo de la necesidad de contar con diagnósticos acertados para el diseño de las políticas. En este sentido, tal como señalan algunos investigadores brasileños en el momento de su diseño los responsables se basaron en trabajos de universidades que decían que los jóvenes no trabajaban ni estudiaban, pero cuando comenzó el proceso de implementación y realizaron entrevistas con los potenciales beneficiarios descubrieron que los jóvenes decían que sí lo hacían, de distintos modos (discontinuo, “changas”, entre otros). Esta intermitencia en la relación de parte de la juventud contemporánea con instituciones como la escuela o el mercado es un rango central de la condición juvenil contemporánea que no siempre es considerado por las políticas públicas.

7. Recomendaciones finales

Esta sección final se propone, más que formular un plan de acción sobre una materia compleja y políticamente sensible como es la actuación sobre el mercado de trabajo, explicitar una serie de recomendaciones de utilidad para pensar políticas de largo, mediano y corto plazo para promover el empleo joven, en base a la frondosa evidencia recolectada a lo largo de la investigación.

En primer lugar, y como un aporte que consideramos un producto central del presente estudio, para el desarrollo de políticas públicas integrales orientadas a los jóvenes y el empleo, es preciso tener claridad sobre las características, condiciones de vida y rasgos de la población objetivo. ¿Quiénes son esos jóvenes rionegrinos?

En términos generales, según censo 2010, los 110 mil jóvenes de 15 a 24 años constituyen el 17,3% de la población total rionegrina, disminuyendo levemente su peso relativo respecto al censo anterior (98.479 y 17,8%). Si bien aumenta en valores absolutos disminuye su peso relativo; ese peso relativo es idéntico al promedio patagónico (17,3%) y levemente superior al promedio total país (17,1%); mientras que la población total rionegrina creció un 15,5% respecto al 2001, la población joven creció en promedio un 12%; mientras que la población potencialmente activa por edad (15 a 64 años) tuvo una variación creciente de 4 puntos porcentuales entre ambos censos, el peso de los jóvenes de 15 a 24 disminuye en 2 en el total de la población potencialmente activa.

En particular, un elemento que no debe dejar de mencionarse respecto del factor demográfico es la migración de los jóvenes de los sectores sociales más acomodados para realizar sus estudios universitarios en otras provincias. El presente informe presenta datos censales, que son convergentes con los señalados en el estudio CEPP/CFI (2010) donde se identificaban y analizaban dichas tendencias. Por lo tanto, ese es un factor que debe ser considerado para la formulación de políticas de empleo juvenil, a la hora de definir su población objetivo más urgente.

La información proporcionada basada en la EAHU 2010 señala que la desocupación juvenil duplica la del total general, y la descripción de la fuerza de trabajo contiene elementos relevantes para pensar con mayor claridad políticas de empleo para jóvenes. En especial, se señala que son unos 12 mil los jóvenes de 15 a 24 quienes constituyen el núcleo duro de la exclusión social (no trabajan y no buscan trabajo y abandonaron sus estudios). No se presenta como una magnitud relevante que impida

encarar una política estatal ambiciosa de resolución de esa situación. Junto con esa población, se manifiestan otras problemáticas a atender.

Río Negro es la provincia que mayor tasa de actividad juvenil presenta en el conjunto de las jurisdicciones que conforman la región patagónica (42,7%), y la tercera (en orden descendente) con mayor desocupación de sus jóvenes después de Tierra del Fuego y Neuquén; la tasa de empleo alcanza al 35% de la población total de ese grupo etario, en tanto la tasa de actividad de los varones duplica a la de las mujeres y la tasa de empleo es 2,5 veces mayor entre los varones respecto a las mujeres. Sólo el 34,2% de los jóvenes ocupados respecto a la PEA están insertos en la economía formal y el 69% de los jóvenes ocupados asalariados tiene empleo precario.

El 27% de los jóvenes desocupados manifiesta estar buscando su primer empleo, el desempleo de las mujeres es el doble respecto de los varones; la mitad de los jóvenes desocupados no asiste a un establecimiento educativo, es decir, 49.400 jóvenes urbanos de localidades de 2.000 habitantes, se han desvinculado del sistema educativo.

El 45% de los jóvenes rionegrinos de entre 15 a 24 años de edad se dedican exclusivamente a estudiar; el 3,8% estudian y trabajan; el 2,1% estudian y son desocupados; el 31,1% trabajan y no estudian –o bien porque abandonaron sus estudios o porque no continuaron la educación media; el 5,6% son desocupados y no estudian y un 12,4% no trabaja, no busca trabajo y tampoco estudia (12 mil personas).

En síntesis, la aparición de esta nueva herramienta estadística (la EAHU) que se releva anualmente desde 2010 permite hacer un seguimiento de la situación ocupacional de los jóvenes, que era imposible de realizar con el esquema de relevamiento de la EPH.

El análisis realizado sobre el “caso de la Provincia de Río Negro” abona una de las hipótesis de trabajo sobre la cuestión del empleo joven, y más ampliamente, de la integración social de los jóvenes: constituye una “falla” severa en las políticas de provisión de bienestar. Las dos políticas sociales más relevantes de los últimos tiempos se orientaron a los adultos mayores (la moratoria e inclusión previsional) y a los menores de 18 años (Asignación Universal por Hijo). Las dificultades enunciadas durante el análisis de las intervenciones sobre los problemas laborales de los jóvenes siguen residiendo en los supuestos generales sobre los cuales históricamente funcionaron los mecanismos de integración social. En tal sentido, la “empleabilidad” continúa siendo un fuerte componente del modo en que se diseñaron e implementaron esas acciones y requiere una elaboración alternativa para pensar políticas de otro

corte. Vale decir, ese paradigma continua siendo un eje orientador de las políticas de empleo juvenil que colocan en las condiciones y características de los jóvenes las fallas que son propias del carácter de la estructura económica nacional y de sus expresiones regionales. Una primera conclusión general se refiere a la dificultad observada de diseñar programas nacionales de empleo joven que puedan entenderse con las relaciones complejas entre las condiciones de la oferta de trabajo con las características de la demanda. Se presentan a continuación algunas características de esas dificultades en tres programas nacionales analizados.

La experiencia de implementación del Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en Río Negro pone de manifiesto que los contrastes entre localidades se deben tanto a las tramas políticas y a las relaciones complejas entre Nación, provincia y municipios como al tipo de sociedad existente en cada una de ellas. Mientras en Cipolletti el programa se visualizó como funcionando de manera adecuada, en Bariloche se señalaba que se debía “lidar” con una sociedad dividida, polarizada, no logrando generar instancias de mayor inserción para los jóvenes. Tal vez, hipotéticamente, este tipo de programas aplicados en sociedades segregadas, abonan la profundización de las distancias sociales y de las desigualdades entre grupos que transitan espacios de sociabilidad diferentes.

Otra discusión es la naturalización del trabajo estacional por parte de los propios actores que termina impregnando el diseño y la implementación de esas políticas. Es preciso cuestionar si se trata de gestionar el contexto, adecuando talleres de capacitación a las necesidades de un mercado local que precisa de empleados jóvenes por pocos meses al año o si se trata de pensar en intervenciones más ambiciosas. La planificación de acciones que contemplen tanto la cobertura de esa necesidad del mercado local –y desarrolle por lo tanto ofertas de capacitación laboral en aquellos nichos de mercado dinámicos durante algunos meses- y a la vez la gestión de políticas de bienestar de amplio alcance, para acompañar la trayectoria de las personas jóvenes más allá de la necesidad acotada a unos meses del empleador, forman parte de un mismo asunto. Esa discusión merece una reflexión mayor y requiere de planificar políticas de empleo juvenil innovadoras, en articulación con otras políticas estatales, la sociedad civil y el mercado local para construir una trama que sostenga el bienestar de las personas jóvenes a mediano y largo plazo.

Si bien los responsables provinciales señalan como uno de los principales logros la terminalidad educativa, no es éste un aspecto estrictamente vinculado a lo que pueden considerarse políticas de empleo juvenil. A su vez, es central señalar que se trasluce

una extrema confianza en la educación como estrategia para que los jóvenes se inserten en el mercado laboral. Sin ingresar en un terreno que no compete a este informe, cabría discutir si dichas credenciales son efectivamente garantía de obtención de trabajo, dado que si bien mayores condiciones de educabilidad mejoran los saberes y herramientas de los jóvenes, pero esta democratización en el acceso a la educación no se traduce en cambios en las condiciones del mercado de trabajo, que requieren de otras políticas. Por último, es preciso señalar que se valora la incorporación o la recuperación de la “cultura del trabajo”, que pareciera redundar en una cuestión actitudinal de los jóvenes. La supuesta presencia o ausencia de esa cultura esconde planteos que remiten a una discusión entre morales individuales en tensión, donde la solución al desempleo juvenil se vincula a la generación de un cambio en las aptitudes y actitudes de las personas.

Especificando algunas cuestiones locales, en San Carlos de Bariloche se verificó la dificultad de articulación, sensibilización y movilización del sector privado: las prácticas calificantes deben integrarse en el entramado laboral. Si bien las características estructurales no pueden ser modificadas por un programa, las demandas del sector privado respecto de la ausencia de calificaciones necesarias en la oferta laboral, podría convertirse en un factor positivo, y las prácticas calificantes permitirían a los empresarios formar a los jóvenes, mejorando el sistema de formación existente (que suele ser criticado por su carácter “meramente teórico”). Asimismo, sería útil un aumento de la visibilidad institucional del programa que le aporte legitimidad de sus actividades a los ojos del empresariado local. Eso permitiría que las actividades de búsqueda de oportunidades y enlace entre el PJMMT y el sector privado aumentaran sus vasos comunicantes. Eso mismo es aplicable a la vinculación con los sindicatos locales, muchos de los cuales tienen programas de calificación que podrían articularse con las actividades desarrolladas por la Oficina de Empleo Municipal. Otro punto relevante es la poca cantidad de personal afectado que redundaría en una suerte de “hacemos lo que podemos”, dificultando el seguimiento y acompañamiento de los jóvenes, así como las tareas de contacto y sensibilización del sector empresario para articular prácticas calificantes y oportunidades de inserción para los jóvenes.

En General Roca, la acción positiva de la Oficina de Empleo Municipal se ve limitada por la falta de personal, impidiendo un mejor trabajo de articulación con las empresas y llevar adelante los acuerdos de manera sostenida e integral. De igual forma, permitiría profundizar y sistematizar el esfuerzo para efectuar el seguimiento de los jóvenes que han logrado insertarse a través del PJMMT en el mercado de trabajo. En

esa dirección, se requiere la capacitación del personal para hacer un mejor uso de los recursos disponibles.

En Cipolletti, por último, se destaca la idea del refuerzo de la “cultura de la responsabilidad y del compromiso”, reintroduciendo a los jóvenes en una estructura de responsabilidades y obligaciones, una disciplina de horarios, de hacer un trabajo, de asistir a un taller. La realización de ese objetivo requiere de un intenso trabajo con los jóvenes en la creación de un vínculo de confianza y también del seguimiento constante. Otro problema es el reclamo por el diseño e implementación de cursos propios que sean reconocidos con un área específica para la formación de jóvenes que sea flexible y se vaya ajustando a las demandas y necesidades. En esa misma línea, se plantea la necesidad de diseñar algunas líneas de investigación y un observatorio que permita relevar la demanda de los jóvenes y sistematizar las experiencias realizadas.

Por su parte, las principales dificultades de implementación del programa “Formación para el Trabajo” son similares a las padecidas por otros planes. En especial, las dificultades de complementariedad con otras políticas –en particular con la Asignación Universal por Hijo (AUH), pero también con el Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo– y los constantes problemas administrativos que dificultaban las transferencias y el pago a los talleristas, los coordinadores y los propios beneficiarios. En cuanto a la primera cuestión, cabe señalar que a partir de la implementación de la AUH muchos beneficiarios pasaron a recibirla –de manera directa o indirecta–, disminuyendo la población objetivo del programa. En cuanto a la segunda, no existen datos veraces que permitan conocer cuántos de los beneficiarios obtuvieron trabajo luego de pasar por los talleres de formación profesional; aspecto que permitiría conocer sus resultados: a modo de ejemplo cabe señalar que en el Informe de Gestión de 2010 se detalla un total de cincuenta cursos realizados en distintos lugares de la provincia pero apenas en menos de la mitad se especifica cuántas personas participaron de cada uno de ellos.

Este punto no supone una mera dificultad en la implementación o incluso de una enseñanza para futuros programas sino que es característico de muchas de las políticas implementadas a nivel provincial en distintas regiones del país. La ausencia de sistematización pareciera ser un rasgo del diseño de los programas de este tipo; si bien el énfasis está puesto en la persona, el programa se desentiende de la trayectoria posterior del beneficiario una vez que se capacitó o certificó los estudios. En

consecuencia, se señala la necesidad de pensar programas integrales que abarquen distintos momentos de la vida de las personas, acompañando sus itinerarios laborales.

En el sistema de educación de adultos se producen nuevas tensiones. Históricamente el nivel trabajaba con adultos que querían terminar sus estudios mientras trabajaban. En la actualidad muchos jóvenes que dejaron la escuela secundaria en su formato tradicional optan por pasar a la educación de adultos generando tensiones en el cuerpo docente y en los estudiantes que responden al perfil histórico ante el ingreso de jóvenes con códigos percibidos como “diferentes” a los de los profesores y de sus compañeros mayores.

En una última línea, debe señalarse que pese a que el programa estableció vínculos con otras agencias a partir de su impacto en el territorio, esta articulación no es parte su diseño, lo que hubiera podido redundar en un esquema más participativo. Es posible sostener, a modo de hipótesis que el programa contaba con una escasa articulación a nivel ministerial y una mayor vinculación con oficinas e instancias locales. Estos bajos niveles de articulación con agencias que lo hubieran potenciado, como por ejemplo las áreas de Trabajo y de Producción existentes a nivel provincial, conspiró contra su visibilización y con su capacidad de incidencia. Asimismo, las articulaciones a nivel local, si bien efectivamente se produjeron y contribuyeron a una implementación más exitosa, carecieron de grados de institucionalidad que brindaran un soporte institucional permanente y duradero.

Finalmente, otra de las cuestiones que incide en el éxito o fracaso en las distintas localidades refiere a las características de la geografía provincial: el programa logró un mejor funcionamiento en las localidades más grandes, debido al rol cumplido por las figuras de los coordinadores y de los tutores, mientras que su impacto fue menor en las localidades más pequeñas, debido a las dificultades para interesar a los beneficiarios con una oferta atractiva.

El último caso analizado, el PRODERPA, es evaluado como altamente satisfactorio en su desarrollo y logros hasta la actualidad, tanto por parte de los funcionarios como de los productores participantes. En relación con los jóvenes, se espera profundizar el trabajo con capacitaciones que potencien el arraigo en territorio, desarrollando proyectos de corto y mediano plazo. En general, se señala que no existe una vinculación directa con el sector privado local, concentrado productivamente en la actividad frutícola, así como tampoco con las cámaras empresariales que nuclean a ese sector, ya que los productores no tienen perfil PRODERPA. Son evaluadas como

positivas las relaciones con el sector comercial vinculado con la industria agrícola, que ve motorizarse sus actividades por las demandas propias del Programa.

Como ya se señaló a lo largo del informe, si bien es determinante la presencia del Gobierno Nacional en cuanto a las políticas de inserción laboral de jóvenes en la provincia de Río Negro - ya sea a partir de las implementaciones desarrolladas en los municipios como en las desarrolladas por las OSC-, la especial forma de implantación de los programas nacionales en la realidad provincial y las formas de imperfecta cooperación en un sistema federal entre las responsabilidades nacionales y provinciales son elementos que merecen especial atención. Dada la enorme dependencia de la provincia de la acción de esos programas nacionales, el formato de implantación tiende a manifestarse como acciones potencialmente conflictivas, máxime en situaciones de competencia partidaria ante administraciones controladas por orientaciones político partidarias diferentes en ambos niveles de gobierno, a lo cual se suman las particularidades a nivel municipal. En suma, ese tipo de problemas han obstaculizado el desarrollo de algunas de las iniciativas en el territorio provincial, manifestándose como relaciones institucionales conflictivas en algunos municipios o como imposibilidad de implantación en otros. Junto con esas cuestiones de orden institucional, se anotan los problemas de orden administrativo y financiero: la operación de esos programas suponen la utilización de personal capacitador en variadas especialidades, lo que hace de esos procesos de contratación y cancelación de honorarios sumamente engorrosos y en general poco prolijos.

Respecto de las iniciativas provinciales, la principal fue la creación del Fondo de Desarrollo Juvenil para el otorgamiento de créditos para proyectos productivos (Ley D 4.352), cuya finalidad era el otorgamiento de créditos destinados a emprendimientos productivos y de servicios para jóvenes de entre 18 y 30 años de edad que cuenten con tres años de residencia en la provincia. El fondo se encuentra desfinanciado, por cuanto es poco lo que se puede decir sobre sus resultados.

En cuanto a la normativa municipal, un rasgo característico que se observa es la escasa problematización sobre las dificultades de inserción laboral de los jóvenes. Se han identificado normativas que abordan algunas problemáticas juveniles pero no específicamente el tema del empleo como un problema a resolver, salvo en la localidad de San Carlos de Bariloche. En General Roca, existen normas que establecen beneficios para empresas o comercios que contraten a cualquier persona en general, es decir, sin especificar a jóvenes en particular.

No se ha encontrado normativa provincial y municipal que establezca el otorgamiento de exenciones fiscales para favorecer el empleo juvenil. La implementación de esos beneficios impositivos a aquellas empresas que contraten a jóvenes podría ser una herramienta tendiente a favorecer su empleabilidad, además de acompañarla con una capacitación integral que promueva el aprendizaje no sólo de una tarea específica sino fundamentalmente del trabajo en competencias generales que posibiliten una mejor inserción y desenvolvimiento en el mercado laboral.

Respecto de los programas provinciales, uno de los principales problemas a enfrentar en la implementación de programas de empleo son las dificultades para sistematizar la información, controlar el desarrollo de cursos y talleres, y hacer el posterior seguimiento de las trayectorias. En ese sentido, ese déficit de capacidades es compartido por todos los programas analizados de todos los niveles estatales. Por otro lado, el relevamiento de la oferta de capacitaciones tiende a reforzar más que a alterar las características de la fuerza de trabajo de la población joven. En ese sentido, las acciones de formación para el trabajo no logran romper con las principales características de los afectados.

Una población en especial situación la constituyen los jóvenes en conflicto con la ley. Cabe aquí dejar abierto el interrogante acerca de cómo sostener acciones que articulen intervenciones estatales y de la sociedad civil en un horizonte temporal amplio. Otra de las cuestiones a resolver en el corto plazo es el alto grado de informalidad en el que se encuentran estos jóvenes. Una alternativa en este sentido, sería la utilización en el marco de programas y proyectos del instrumento del monotributo social; mecanismos que si bien no es una solución de tipo definitiva, es un vector de reducción de la informalidad y precariedad que suele caracterizar a las inserciones laborales de los jóvenes, factores que refuerzan la exclusión - en este caso de los sistemas de protección - más que paliarla.

Algunas iniciativas locales ofrecieron cierta capacidad para resolver demandas particulares de manera innovadora desplegando, en el mismo movimiento, la ausencia de una red de políticas de bienestar más amplia. Otras iniciativas buscaron incentivar a la participación mediante "jóvenes líderes" de modo tal de trascender las barreras generacionales, culturales y los prejuicios acerca de su capacidad para intervenir en la resolución de situaciones de sus localidades.

Asimismo, es necesario profundizar la oferta de educación no formal, sostener políticas en paralelo –como la implementación de guarderías nocturnas- que permitan a madres y padres jóvenes lograr la terminalidad educativa y continuar estudiando o

capacitándose. También demuestra que mediante pasantías o tutorías se pueden fortalecer acciones con una participación activa de los jóvenes. Posiblemente un mayor margen de intervención del área de Juventud en el diseño e implementación del Programa así como su inclusión como parte de un Plan Integral permita generar instancias de respaldo para este tipo de intervenciones, garantizando al mismo tiempo que preserve su foco en incorporar las demandas de los jóvenes, en articulación con las necesidades locales.

En síntesis, del relevamiento realizado se desprende que en Río Negro se desarrollan acciones diversas de promoción de empleo joven, si bien de modo aislado y poco articulado, sin una mirada integral de la problemática. Debe reconocerse la ausencia de innovaciones normativas y regulaciones en el plano fiscal y en el plano programático para establecer una agenda más ajustada del problema. En ese sentido, una de las pocas innovaciones encontradas (el Fondo de Desarrollo Juvenil) carece de los recursos necesarios para tener alguna participación relevante; en ese sentido, un adecuado financiamiento, si bien no supondría un cambio radical en las condiciones de empleo de los jóvenes, podría señalar una mayor presencia de ese tipo de acciones.

Para concluir, tres proposiciones generales deben guiar las iniciativas vinculadas con la promoción del empleo juvenil: integralidad, articulación con diversos organismos, y diseño participativo con todos los sectores involucrados.

8. Anexos

8.1. ANEXO. Consideraciones sobre las fuentes de información

La información que se presenta en el siguiente informe fue elaborada mediante procesamientos propios a partir de la Encuesta Permanente de Hogares en sus relevamientos puntuales (octubre de 2002 y 2004; y el relevamiento continuo mediante el uso de REDATAM⁸⁷ para los años 2006/2008 y 2010 (4to trimestre). En ambos casos para el Aglomerado Viedma Carmen de Patagones; y con los datos de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (3er trimestre 2010) para localidades de 2.000 habitantes y más de la provincia de Río Negro.

El grupo de jóvenes que se analizará será el de 15 a 24 en los siguientes subgrupos de edades: adolescentes (15 a 19) y Jóvenes (20 a 24).

Encuesta Permanente de Hogares

La EPH es un programa nacional de producción sistemática y permanente de indicadores sociales que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), y que permite conocer las características socioeconómicas y demográficas de la población de los principales centros urbanos del país.

La EPH ha sufrido reformulaciones desde su inicio en 1973 –ampliación de cuestionarios y modificaciones en la presentación de sus bases de datos- pero la frecuencia y definiciones conceptuales permanecieron inalteradas hasta el año 2003. En ese año se operó una reformulación integral en la cual no sólo se modificó la forma de relevamiento sino también las propias definiciones conceptuales.

La EPH anterior a la reformulación del 2003 se aplicaba 2 veces al año (mayo y octubre). Cubría 28 aglomerados urbanos que representaban el 70% de la población urbana del país y el 98% de la población residente en centros de más de 100.000 habitantes.

El principal motivo por el cual se hizo necesario realizar la reformulación de 2003 fue para adecuar globalmente los instrumentos de medición y que permitan dar cuenta de las nuevas características de la inserción laboral y el escenario emergente de esos procesos.

⁸⁷ Disponible en: <http://www.indec.gov.ar>

La nueva EPH se transformó, así, en un relevamiento continuo que produce datos trimestrales para los aglomerados con más de 500.000 habitantes y el total de las regiones estadísticas en que se divide el país.

La frecuencia en los aglomerados con menos de 500.000 es semestral hasta el tercer trimestre de 2006 en la que se amplió la muestra de hogares de la EPH en los aglomerados de menos de 500 mil habitantes. Por lo tanto, a partir de este trimestre se agrega la serie de valores trimestrales de los aglomerados de menor tamaño advirtiéndose que no son continuación de la serie semestral que se venía llevando.

A partir del 3er trimestre de 2006 se incorporaron a la EPH continua tres aglomerados (San Nicolás-Villa Constitución; Viedma-Carmen de Patagones; Rawson-Trelew) que venían siendo relevados en la modalidad EPH puntual, por lo cual y de esta manera, el total de aglomerados pasó de 28 a 31. Con esta ampliación todos los aglomerados de la EPH cuentan con información trimestral.

Las limitaciones del uso de esta fuente de datos están relacionados con a) los cambios metodológicos producidos en 2003 que implican inconvenientes en la comparabilidad de los datos en una serie; b) el carácter muestral de la encuesta implica que determinadas estimaciones, afectadas por un margen de error a un cierto nivel de confianza, tengan un elevado coeficiente de variación; c) por último, vale aclarar, que el aglomerado Viedma – Carmen de Patagones se compone de localidades de distintas provincias, Río Negro y Buenos Aires, respectivamente y las conclusiones a las que se arriben sólo pueden ser analizadas para el conjunto del aglomerado.

El Aglomerado Alto Valle de Río Negro

Se relevaba en marzo y septiembre –por fuera de los períodos habituales. A partir de la EPH continua no se relevó más. Este aglomerado constituye un mercado de trabajo de tipo urbano – rural, motivo por el cual no se presentan sus datos.

En la siguiente tabla se indican las principales diferencias y similitudes entre la EPH Puntual y la Continua, relacionadas a: Diseño del cuestionario; Muestra; Frecuencia en la presentación de los resultados y Organizativos.

Instrumentos de medición:

CUESTIONARIO

Preguntas breves y lectura textual.

Incorpora preguntas auxiliares que permiten recuperar formas ocultas de ocupación y formas ocultas de desempleo.

Capta modalidades especiales promovidas, condiciones de trabajo, situación de cobertura social.

CAPTACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Relevamiento dos veces por año (mayo y octubre)

Relevamiento continuo. Distribuido a lo largo de cada uno de los 4 trimestres del año.

FORMULARIOS

2 cuestionarios:

Vivienda y hogar

Individual

3 cuestionarios:

Vivienda

Hogar

Individual

TEMÁTICA

CONDICIÓN DE RESIDENCIA

Batería de indicadores que operacionalizan las dimensiones conceptuales

SERVICIO DOMÉSTICO

Considerado integrante del hogar

No es considerado integrante del hogar.

CARACTERÍSTICAS HABITACIONALES Y DEL HABITAT

En un solo formulario se releva información sobre vivienda y hogares

Formulario específico de vivienda y hábitat.

Nuevas variables: Caract. Habitacionales

Material de los pisos;

	<p>Material de la cubierta exterior del techo; Revestimiento interior del techo; Fuente de provisión de agua; Destino de eliminación de excretas.</p> <p>Variables incorporadas en temática Habitat:</p> <p>Existencia de basural; Inundabilidad de la zona.</p>
<p>HOGARES PARTICULARES</p>	
	<p>Variables que incorpora:</p> <p>Cantidad de ambientes utilizados para dormir;</p> <p>Tenencia, uso para dormir y uso como lugar de trabajo de cuarto de cocina/lavadero/garage;</p> <p>Combustible utilizado para cocina.</p> <p>(Hog. de pensionistas y servicios doméstico): Tenencia de habitación de uso exclusivo;</p> <p>Destino de los ingresos</p>
<p>CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS</p>	
<p>MIGRACIÓN:</p> <p>Lugar de nacimiento;</p> <p>Ultimo lugar de residencia fuera del área de relevamiento;</p> <p>Ultima fecha de residencia en el área.</p>	<p>Se agrega cobertura médica</p> <p>MIGRACIÓN: (se reemplaza)</p> <p>Lugar de nacimiento;</p> <p>Lugar de residencia 5 años antes</p>

ESTRATEGIAS DE MANUTENCIÓN DEL HOGAR

Se agrega .

ORGANIZACION DEL HOGAR

Se agrega.

Tareas domésticas del hogar;

Existencia de discapacitados

MERCADO DE TRABAJO

CONDICIÓN DE ACTIVIDAD

OCUPADOS: La definición no varía

Se modifica:

Se incorpora a los trabajadores sin pago aunque hayan trabajado menos de 15 hs. semanales;

Indagación explícita sobre actividades no visualizadas por la población;

Se incluye a los que no trabajaron en la semana por causas laborales sólo si el tiempo de retorno es de hasta 1 mes.

Se incluye a los suspendidos a los cuales se les mantiene el pago

Se mejora el criterio para determinar a las personas que no trabajaron pero tenían empleo.

DESOCUPADOS: la definición no varía

Se modifica:

Se amplía el período de referencia para

	<p>la búsqueda de una a cuatro semanas;</p> <p>Se rescatan explícitamente formas de búsqueda no visualizadas;</p> <p>Se explicita tiempo y condiciones de la disponibilidad;</p> <p>La interrupción momentánea se refiere al mes;</p> <p>Se incorpora un ítem específico para aquellos suspendidos a los que no se les mantiene el pago.</p>
INACTIVO MARGINAL: Se mantiene la definición	
	Se mejora la estrategia de captación
INACTIVO TÍPICO: Se mantiene la definición	
	La reformulación permite captar a todos las categorías de inactividad, incluye amas de casa y discapacitados.
UNIVERSO	
Toda la población	Población de 10 años y más
SUBEMPLEO	
Entraban en esta categoría aquellos ocupados a los que trabajaron en la semana de referencia menos de 35 hs.	Se profundizó en su captación: días trabajados; duración de la jornada y disponibilidad para trabajar más horas.
CATEGORIA OCUPACIONAL: Con cambios tanto conceptuales como metodológicos	
INGRESOS: Cambios en la captación	

MUESTRA

Ventana de Observación:	Ventana de observación:

La muestra se concentraba en 1 semana (la 3º del mes), en dos momentos del año	El trimestre. La muestra se distribuye a lo largo del trimestre
Semana de referencia: previa al mes de observación	Semana de referencia: 12 semanas a lo largo del trimestre
Se mantiene las mismas áreas seleccionadas	
Cobertura geográfica: Se mantiene. Se prevé extender el Marco Muestral Nacional urbano para una segunda etapa.	

Encuesta Anual de Hogares Urbanos

La EAHU es un operativo que se lleva a cabo en el 3er trimestre de cada año desde 2010. Su frecuencia es anual y se toman los datos en el 3er trimestre de cada año. Reviste modalidad continua y su fin es obtener indicadores del mercado laboral, tales como población económicamente activa, niveles de ocupación y tasa de desocupación, entre otros. Una de las características distintivas del relevamiento es la representatividad de la muestra. A diferencia de la EPH que refiere a grandes aglomerados urbanos, la EAHU permite contar con información referida al conjunto de la población urbana nacional y provincial, de todas aquellas localidades que superan los 2000 habitantes.

La población de referencia del área cubierta por la EAHU (las proyecciones de población fueron desarrolladas por la Dirección de Estadísticas Poblacionales a partir de las proyecciones definitivas del Censo Nacional 2001) para la provincia de Río Negro es de 525.427 personas (1.4% del total nacional).

La población económicamente activa (PEA) la componen 234.000 personas de los cuales 213.000 se encuentran ocupados; 21.000 desocupados y 291.000 personas constituyen la población económicamente no activa (inactivos). Los principales indicadores económicos de la provincia, son:

Actividad	44.6
Empleo	40.5
Desocupación	9.1

Al ser una muestra probabilística, estratificada y polietápica, el tamaño de la muestra para la provincia, incluye 1.220 domicilios seleccionados.

Censos Nacionales

El objetivo fundamental de un censo de población y vivienda consiste en recoger y compilar datos sobre la cantidad, distribución territorial y principales aspectos demográficos, sociales y habitacionales de la población de una región o un país en un momento determinado y es, tradicionalmente, la fuente básica de suministro de información.

En lo referente al mercado de trabajo el censo permite tener una noción general de las características económicas de la población (ocupación, categoría y rama de actividad). En los censos la PEA la constituyen las personas de 14 años y más. El criterio de actividad hace referencia al menos 1 hora de trabajo en la semana de referencia y es el que se utiliza como base para las comparaciones internacionales y nacionales de la población económicamente activa, el empleo y el desempleo

8.1.1 Sobre las variables analizadas

Mercado de trabajo:

Población económicamente activa: la integran las personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada.

Población ocupada: conjunto de personas que tiene por lo menos una ocupación, es decir que en la semana de referencia ha trabajado como mínimo una hora (en una actividad económica). El criterio de una hora trabajada, además de preservar la comparabilidad con otros países, permite captar las múltiples ocupaciones informales y/o de baja intensidad que realiza la población. Para poder discriminar dentro del nivel de empleo qué parte corresponde al empleo de baja intensidad, pueden restarse del empleo total aquellos que trabajan menos de cierta cantidad de horas (por ejemplo los subocupados). La información recogida permite realizar distintos recortes según la necesidad de información de que se trate, así como caracterizar ese tipo de empleos.

Población desocupada: se refiere a personas que, no teniendo ocupación, están buscando activamente trabajo.

Corresponde a desocupación abierta. Este concepto no incluye otras formas de precariedad laboral tales como personas que realizan trabajos transitorios mientras buscan activamente una ocupación, aquellas que trabajan jornadas involuntariamente por debajo de lo normal, los desocupados que han suspendido la búsqueda por falta de oportunidades visibles de empleo, los ocupados en puestos por debajo de la remuneración mínima o en puestos por debajo de su calificación, etc. Estas modalidades son también relevadas por la EPH, como indicadores separados.

Población inactiva: conjunto de personas que no tienen trabajo ni lo buscan activamente. Puede subdividirse en inactivos marginales e inactivos típicos según estén dispuestos o no a trabajar.

Definiciones operativas:

Población económicamente activa (PEA): la integran las personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada.

Población no económicamente activa (PNEA): comprende a todas las personas, sin consideración de edad, que no son económicamente activas, se incluye a los menores de 10 años.

Población ocupada: conjunto de personas que por lo menos tiene una ocupación, es decir, que en el período de referencia ha trabajado como mínimo una hora (en una actividad económica).

Población desocupada: se refiere a personas que, no teniendo ocupación, están buscando activamente trabajo.

Tasa de Actividad: calculada como porcentaje entre la población económicamente activa y la población total.

Tasa de Empleo: calculada como porcentaje entre la población ocupada y la población total.

Tasa de desocupación: calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa.

Categorías utilizadas en Esquema:

Grupo de edad considerada jóvenes de 15 a 24 años.

Sólo estudian. Condición de asistencia escolar: asisten. Condición de actividad: Inactivos

Estudian y trabajan. Condición de asistencia escolar: asisten. Condición de actividad: Ocupados

Estudian y buscan trabajo. Condición de asistencia escolar: asisten. Condición de actividad. Desocupados.

Sólo trabajan y abandonaron sus estudios. Condición de actividad: ocupados. Condición de asistencia: No asisten pero asistieron. Finalizaron sus estudios (independientemente del nivel educativo alcanzado): no finalizaron.

Buscan trabajo y abandonaron sus estudios. Condición de actividad: desocupados. Condición de asistencia escolar: no asisten pero asistieron. Finalizaron sus estudios: no finalizaron.

No trabajan, no buscan trabajo y abandonaron sus estudios. Condición de actividad: inactivos. Condición de asistencia escolar: no asisten pero asistieron. Finalizaron sus estudios: no finalizaron.

Ocupados informales. Asalariados no registrados, cuenta propia sin capital y trabajadores familiares sin remuneración.

Ocupados formales. Asalariados registrados, patrones y cuenta propia con capital

Trabajador precario, Es aquél que no se encuentra amparado por la legislación laboral vigente. Empíricamente es aquel asalariado que no cuenta con aportes previsionales o jubilatorios.

8.1.2. Aspectos generales del relevamiento de campo

En consideración de los objetivos precisados en el Plan de Trabajo, se diseñó una estrategia para la recolección de información y producción de los datos de base para el presente proyecto.

- Estrategia cuantitativa: que considera el relevamiento y procesamiento de datos secundarios correspondientes a la EPH aplicable a la región.

- Estrategia Cualitativa: que abarca tanto la producción de datos primarios por intermedio de entrevistas así como la indagación de fuentes documentales, tanto sobre los programas de empleo joven y su implementación como en el mapeo del marco legal vigente para dichas iniciativas en la provincia de Río Negro.

Este tipo de abordaje supone la adopción de la triangulación metodológica simultánea cualitativa – cuantitativa para el desarrollo de los análisis en el marco de la investigación que se propone, es decir, para acceder a un panorama más completo y complejo de la realidad que se quiere abordar, se utilizan diversos métodos para un mismo objeto. Las actividades vinculadas con la estrategia cualitativa se basaron en los siguientes elementos:

8.1.3. Técnica, instrumento de recolección de datos y tipo de muestra

Dentro del campo de los estudios cualitativos basados en el uso de entrevistas, se decidió el uso de la variante de trabajo con *informantes clave decisores*. Este abordaje se diferencia por el criterio para la selección de los entrevistados en tanto, los informantes clave son personas que poseen conocimientos especiales derivados de su posición, ya sea social, grupal o institucional. Esta técnica - originada en los estudios etnográficos – ha derivado en el desarrollo de un campo específico, en el que los informantes clave se clasifican, según sean, *gatekeepers*, *informantes en general* o *líderes de opinión* o *decesores*. En cualquiera de estos casos, el informante clave es un interlocutor con amplio conocimiento acerca del medio o problema de estudio, que posee competencias sociales y culturales específicas y participa de la realidad abordada desde una posición jerárquica y socialmente reconocida. Fundamentalmente, se caracteriza por tener capacidad para reflexionar sobre su experiencia y posición aportando conocimientos sobre las dinámicas globales de dicha realidad⁸⁸.

Por su posición estratégica en el campo que se está estudiando, se seleccionaron posiciones especiales dentro de los diferentes programas de empleo joven dentro de la provincia de Río Negro, a nivel de coordinadores de programa al máximo nivel

⁸⁸ Es central considerar que las opiniones vertidas en este tipo de estudio no toman en consideración las dimensiones subjetivas del entrevistado, sino que hacen énfasis en los datos “objetivos” sobre la realidad bajo estudio que pueden aportar estos actores en virtud de su posición estratégica. Esto es de especial importancia a la hora de la construcción de la muestra y del análisis de la información, la cual debe ser objeto de triangulación metodológica y de fuentes.

jurisdiccional según fuera el caso, así como responsables operativos de los mismos en las diferentes localidades que se abordaron.

Para el cumplimiento de los objetivos del estudio, tras la revisión documental sobre los programas de empleo joven existentes, se plantearon los siguientes ejes temáticos para el desarrollo de las entrevistas con actores clave decisores:

- Surgimiento del Programa, impulsores, trayectoria hasta la actualidad.
- Diagnósticos de base: situación general del mercado de trabajo, caracterización y situación de población beneficiaria, factores intervinientes en la situación de empleo –desempleo en población juvenil. Particularidades locales.
- Empleabilidad como marco para el programa: definición de la perspectiva aplicada. Dimensiones y obstáculos para su aplicación.
- Diseño del Programa: fundamentación general, objetivos, población beneficiaria, metas-. Mecanismos de funcionamiento, planificación de la implementación: requisitos de ingreso y permanencia, contraprestaciones, características de las transferencias, etc. Fuentes de financiamiento del programa.
 - Implementación: funcionamiento actual.
 - Principales características de la operatoria del programa.
 - Principales logros y aprendizajes.
 - Dificultades en la implementación: Obstáculos y mecanismos de superación. Aspectos que modificaría en base a la experiencia
 - Rupturas / continuidades respecto a modalidades de programas similares previos.
 - Articulación con otros programas municipales, provinciales y nacionales
 - Articulación hacia el exterior del programa: con organizaciones de la sociedad civil, sector privado, mercado, sindicatos, etc.
- Relevamiento de percepciones de actores estatales, sociedad civil y beneficiarios sobre el programa

- Propuestas sobre empleo joven desde la experiencia del programa: aspectos a considerar, temas a tener en cuenta, modificaciones a realizar sobre los diseños actuales, elementos a mantener a futuro.

Para el presente estudio se desarrolló un instrumento específico para el desarrollo de las entrevistas. En la construcción de este instrumento se previó contemplar los ejes temáticos bajo estudio así como la duración probable de la entrevista para generar información rica y pertinente en un tiempo que fuera accesible para los informantes, lo que por su posición, en muchos casos no cuentan con tiempos amplios en sus agendas.

Para hacer posible el desarrollo del estudio, y en línea con los ejes conceptuales y metodológicos, se realizó un muestreo específico de tipo *muestreo de tipo intencional o a criterio* (estrategia no probabilística de selección de casos) que se caracteriza por aprovechar las indagaciones previas del equipo de investigación sobre las características estructurales del fenómeno a estudiar para delinear una muestra específica de actores a contactar (en este caso, la presencia y jerarquía de los programas de empleo cuyo foco principal son los jóvenes habitantes de la provincia de Río Negro). Este tipo de muestreo permite una amplia flexibilidad la hora de determinar la cantidad de casos a incorporar, que puede reducirse o ampliarse en función de la “saturación teórica”⁸⁹ de la información obtenida en el relevamiento. En este caso, por tratarse de un diagnóstico de los programas de empleo joven en la provincia, se decidió el número más amplio posible de entrevistas por programa. Para la estructuración de la muestra inicial que permitiera la selección de los entrevistados se consideraron dos criterios centrales:

- Nivel Jurisdiccional del Programa: Nacional; Provincial y Municipal
- Localidad: Viedma; San Carlos de Bariloche; Cipolletti y General Roca

Como una particularidad del objeto de este estudio, los sondeos iniciales sobre los programas de empleo joven en la provincia, mostraron el solapamiento de los programas relevados, concentrándose programas y actividades en las Oficinas de Empleo Municipal, donde los referentes de las áreas de Empleo Joven podían funcionar como informantes de iniciativas de los tres niveles jurisdiccionales. En el informe previo, se planteó una selección de entrevistados que pudo alcanzarse en

⁸⁹ Se entiende por “saturación teórica” el estado de una categoría conceptual tal que, la incorporación de más casos a la muestra, no agrega información adicional o nuevas propiedades, respecto a los surgidos en los relevamientos anteriores. En este tipo de estudios y estrategias de muestreo, la selección de nuevos casos está orientada a la búsqueda de dicha saturación y no a la satisfacción de criterios cuantitativos de representatividad estadística.

relación con los actores clave vinculados con los programas más importantes que están activos en la provincia – como puede verse en el punto 3. La cantidad final de entrevistas realizadas fue la siguiente:

Nivel Jurisdiccional	Localidad					Total
	Nacional	Viedma	San Carlos de Bariloche	Cipolletti	General Roca	
Nacional	1	2	1	2	2	8
Provincial		1	-		-	1
Municipal ⁹⁰		2	-	*91	*92	2
Total	1	5	1	2	2	11

El trabajo de campo se realizó entre los días 28 de noviembre y 2 de diciembre de 2011.

8.1.4. Estrategia de análisis

A partir de la línea metódica que posibilita la teoría fundamentada – modelo de análisis que se caracteriza por construir categorías a partir de los datos primarios obtenidos - se desarrollará una estrategia de análisis de contenido, utilizando como herramienta de procesamiento de información, el programa Atlas ti. El procedimiento de codificación de la información para su estructuración analítica se realiza a partir de tres ejes paralelos al relevamiento de campo:

- Codificación abierta o in vivo: a partir de una lógica acumulativa, se procede al etiquetamiento de los fragmentos de entrevistas que compartan rasgos y significados. Las etiquetas utilizadas provienen del mismo material analizado.

⁹⁰ Las iniciativas a nivel municipal han sido de muy difícil acceso para el equipo de trabajo. Se realizaron sendos intentos por contactar a diversos funcionarios vinculados con los mismos en las localidades de San Carlos de Bariloche, Cipolletti y General Roca pero no se obtuvo respuesta a las solicitudes de entrevistas en el plazo del desarrollo del trabajo de campo durante 2011. En los pocos casos en los que pudo contactarse con asistentes de los funcionarios a entrevistar, se indicó que el proceso de recambio de autoridades cercana a la fecha en la que se solicitaron las entrevistas, hacía inviables a las mismas.

⁹¹ El representante del área del Empleo Joven de la Oficina de Empleo Municipal tiene a su cargo tanto la implementación del PJMyMT como de la línea de actividades que impulsa el municipio en la materia.

⁹² El representante del área del Empleo Joven de la Oficina de Empleo Municipal tiene a su cargo tanto la implementación del PJMyMT como de la línea de actividades que impulsa el municipio en la materia.

Su objeto es la exploración en profundidad para la determinación de sus principales propiedades.

- Codificación axial: refiere al análisis exhaustivo de las relaciones entre las categorías planteadas con el objetivo de dar cuenta de los sistemas de relevancia de los datos.
- Codificación de tipo selectiva: una vez obtenida la saturación teórica de las categorías emergentes de los datos, se busca reducir el número de las categorías y propiedades de manera tal de posibilitar descripciones sintéticas y plausibles del fenómeno estudiado.

De este procedimiento resultan los ejes generales del análisis, que están fundamentados en los datos aportados por los actores consultados, los que se combinan, analíticamente, con la información documental y datos secundarios sobre los programas bajo estudio.

8.1.5. Muestra definitiva y contactos efectivos

Programa	Jurisdicción	Localidad	Informante Clave
Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Nacional	Nación	Maximiliano Vicente Subcoordinador Nacional del Programa
		Viedma	Vanesa Rousiot Gecal Gerencia del Programa en Río Negro
		San Carlos de Bariloche	Diego de Haro Responsable Oficina de Empleo Joven de la Municipal.
		Cipolletti	Héctor San Martín Responsable Oficina de Empleo Joven de la Oficina de Municipal y UDE (Unidad de Desarrollo Económico)
		General Roca	Martín Musso Responsable Oficina de Empleo Municipal y USEP

			(Unidad de Servicios de Empleo y Producción)
PRODERPA Río Negro	Nacional	Provincial	Gustavo Parravicini Responsable Provincial de Programa
		Cipolletti	Lucio Urquijo Supervisor Mesa Territorial Cipolletti
		General Roca	Fernando Segura Supervisor Mesa Territorial General Roca
Formación para el Trabajo	Nacional	Provincial	Bárbara Bruce Responsable del Programa (Ministerio de Educación Provincia de Río Negro)
Planes Emprender	Provincial	Provincial	Hugo González Responsable
Programa Inclusión y Educación (PIE)	Municipal	Viedma	Fabiana Entraigas Secretaría de Desarrollo Social – Responsable de Programa
Programa de Contención para Chicos y Jóvenes en Riesgo Social y en Conflicto con la Ley	Municipal	Viedma	José María Camaña Responsable de Programa

8.1.6. Guía de entrevistas

Presentación de los ejes del proyecto y del motivo de la entrevista

Mi nombre es (Nombre y Apellido del entrevistador) y en primer lugar quiero agradecerle el brindarnos su tiempo para la entrevista. La información que nos brinde será de gran utilidad para el equipo de investigación y nos permitirá conocer mejor la dinámica y problemáticas que son foco central de nuestro estudio. El mismo tiene como objetivo principal establecer un panorama sobre la implementación de diferentes

programas de empleo joven que se desarrollan en Río Negro, y acceder a la situación de los jóvenes y su acceso al empleo en la provincia.

La entrevista durará aproximadamente 40 minutos, y en ella le proponemos una serie de ejes temáticos para ordenar la conversación. Siéntase libre de hacer todas las acotaciones que considere necesario.

Le pedimos autorización para grabar la entrevista, a fines de no perder lo que nos aporte desde sus conocimientos, le garantizamos que la misma es de carácter confidencial y los resultados se analizarán de manera general. Lo mismo ocurrirá en caso de referencias a personas y situaciones específicas. Si considera que es necesario apagar el grabador, no tiene más que solicitarlo.

Ejes temáticos de la entrevista

1. ¿Cómo se originó el programa? – ¿Cuándo, quiénes lo impulsaron, cómo se ha desarrollado en (jurisdicción /localidad de referencia)?
2. ¿Cuáles fueron las principales características de los diagnósticos de base que se utilizaron para iniciar al programa? (Sondear, descripción de la situación general y del mercado de trabajo, jóvenes y empleo, situación productiva y sector empresario, etc.) (De no conocerse los diagnósticos) ¿Cómo es la situación de los jóvenes y el empleo a partir de la cual se implementa el programa? (Sondear a nivel jurisdiccional y local)
3. ¿Cómo entienden y afrontan la temática de la empleabilidad? (Sondear definición, vinculación con las demandas del mercado de trabajo, dimensiones que la conforman, potencialidades para su desarrollo y limitantes)
4. ¿Cómo se implementa concretamente el programa? (Sondear objetivos, quiénes son los beneficiarios, requisitos, incompatibilidades, contraprestaciones, etc.)
5. (De contar con diferentes etapas) ¿En qué etapa de implementación se encuentra el programa?
6. ¿Cómo es la operatoria del programa a nivel de las transferencias que realiza? (De no tener transferencias, sondear los beneficios que genera hacia la población beneficiaria)
7. ¿Cuál/es son las fuentes de financiamiento del programa? ¿Cómo se definen los flujos de financiamiento?

8. ¿Cuáles han sido los principales logros del programa desde sus inicios hasta la actualidad? (Sondear resultados alcanzados y superados, experiencias exitosas, hallazgos positivos e incorporados en la operatoria)
9. ¿Cuáles han sido las principales dificultades durante la implementación del programa? (Sondear obstáculos y cómo fueron superados o permanecen)
10. ¿Qué elementos, dimensiones, del programa modificaría a partir de la experiencia desarrollada hasta la actualidad?
11. Si se compara este programa con anteriores, ¿Qué rupturas y/o continuidades encuentra? ¿Cómo las evalúa? (Sondear aspectos positivos y negativos en cada caso; cambios de perspectivas, de la asistencia a la inclusión, etc.)
12. ¿El programa articula con otros programas existentes que atraviesan a la población beneficiaria? (De hacerlo, sondear cómo se articula y con qué objetivos)
13. ¿Cómo se articula con el sector privado y el mercado de trabajo? (Sondear mecanismos de contacto, continuidad de los mismos, permanencia en el tiempo, etc.)
14. ¿Se busca desde el programa la articulación con organizaciones de la sociedad civil, con sindicatos u otros espacios? ¿Con qué objetivos? (De no hacerse) ¿Sería positivo articular con otros actores? ¿Por qué?
15. ¿Qué percepción tienen del programa los siguientes actores: los beneficiarios, los empresarios, otros actores estatales?
16. Si pudiera diseñar un programa de empleo joven a partir de la experiencia con este programa ¿Qué elementos, factores y experiencias consideraría incorporar? ¿Qué factores potenciaría? ¿Cuáles no utilizaría?

Cierre y Evaluación de la entrevista

17. Finalizamos la entrevista con los temas que teníamos previstos. ¿Considera que hay temas centrales de la problemática que no hemos abordado y que sería necesario considerar para mejorar la comprensión del fenómeno?

8.2. ANEXO LEY D 4.352 – creación del Fondo de Desarrollo Juvenil - abroga ley 3968

Texto consolidado por el Digesto Jurídico de la Pcia. de Río Negro, Ley 4413 Art. 1 Anexo B (B.O. Nº 4730, 04-06-2009) VIEDMA, 15 de Mayo de 2009. (BOLETIN OFICIAL, 04 de Junio de 2009). Vigentes. Cantidad de artículos que la componen: 11.

ARTÍCULO 1.- Fondo de Desarrollo Juvenil: Se crea el Fondo de Desarrollo Juvenil, en el ámbito de la Dirección Provincial de Juventud dependiente del Ministerio de Familia.

ARTICULO 2.- Objetivo: El Fondo tiene por finalidad el otorgamiento de créditos destinados a emprendimientos productivos y de servicios.

ARTICULO 3.- Beneficiarios: Son beneficiarios de este Fondo, los jóvenes entre dieciocho (18) y treinta (30) años de edad que cuentan con tres (3) años de residencia en Río Negro y demás condiciones que fija la reglamentación que no se contrapongan con el espíritu de esta norma. Tienen prioridad en el otorgamiento de los créditos los jóvenes que se encuentran desocupados y que tienen hijos a cargo.

ARTICULO 4.- Condiciones del Financiamiento: El crédito se otorga para la adquisición de los bienes muebles y capital de trabajo que determina la reglamentación, hasta un máximo de veinte mil pesos (\$ 20.000), con una tasa de interés fija del uno por ciento (1%) anual sobre saldos con garantía solidaria o prendaria. Los plazos de amortización del crédito dependen de los montos otorgados, con un plazo máximo de hasta sesenta (60) meses, en cuotas mensuales y consecutivas. Los plazos de gracia dependen del destino del financiamiento, no pudiendo superar los cuatro (4) meses. Las demás condiciones y modalidad del crédito se establecen por vía reglamentaria.

ARTICULO 5.- Proyecto Productivo: Para acceder al crédito otorgado por el Fondo, los beneficiarios deben presentar previamente, un proyecto productivo que importe la adquisición de bienes muebles y capital de trabajo destinados a su desarrollo. Dicho proyecto productivo debe ser evaluado y aprobado por la Autoridad de Aplicación previamente al otorgamiento del crédito. La evaluación de los proyectos es realizada por profesionales idóneos de acuerdo a la temática del proyecto, por lo que se faculta a la Autoridad de Aplicación a celebrar convenios, si es menester, con Colegios Profesionales u Organismos Públicos.

ARTICULO 6.- Capacitación: Los solicitantes de créditos que pretendan acceder al financiamiento previsto en este Programa, deben constatar idoneidad en la actividad a desarrollar con el emprendimiento.

ARTICULO 7.- El Fondo: El Fondo de Desarrollo Juvenil está integrado por:

1) Las sumas que con financiamiento de Rentas Generales, disponga anualmente la Ley de Presupuesto.

2) La devolución por amortizaciones de los créditos otorgados en el marco de la presente norma.

3) Los aportes efectuados por el Estado Provincial, Nacional, Organismos Multilaterales de Crédito, Empresas con Participación Estatal, Municipios, Organizaciones No Gubernamentales, Empresas Privadas o Personas Físicas.

ARTICULO 8.- Autoridad de Aplicación: Es Autoridad de Aplicación la Dirección Provincial de Juventud dependiente del Ministerio de Familia de Río Negro a cuyo cargo se encuentra la difusión de los contenidos de esta Ley.

ARTICULO 9.- Municipios u Organizaciones no Gubernamentales: Los Municipios u Organizaciones no Gubernamentales que se adhieren, son receptores de los proyectos productivos aludidos en el artículo 5º y deben realizar el seguimiento de cada proyecto una vez que el financiamiento sea otorgado. A tal fin, se faculta a la Autoridad de Aplicación, a suscribir los convenios respectivos.

ARTICULO 10.- Reglamentación: La presente será reglamentada.

ARTICULO 11.- Programa Especial de Difusión: La Autoridad de Aplicación elaborará un programa especial de difusión de la presente Ley, el mismo tendrá extensión en todo el Territorio Rionegrino.

8.3. ANEXO PROGRAMA FORMACION PARA EL TRABAJO- M.T.E. Y S.S. PROTOCOLO N° 4 DE FORMACIÓN PROFESIONAL - PROVINCIA DE RÍO NEGRO

N° Orden	LOCALIDAD	Denominación Curso aprobado por Comisión Evaluadora	Costo total Curso	Participantes
1	ING. HUERGO. MUNICIPALIDAD	AUXILIAR EN PANADERÍA	5253,45	
2	ING. HUERGO. MUNICIPALIDAD	EMBALADOR DE FRUTAS	7456,39	
3	ING. HUERGO. MUNICIPALIDAD	AUXILIAR EN CUIDADO DE NIÑOS	3970,00	

4	ING. HUERGO. MUNICIPALIDAD	AUXILIAR EN REPOSTERÍA	4147,00	
5	MUNIHUERGO	AUXILIAR EN ELECTRICIDAD DEL AUTOMOTOR	4098,35	
6	MUNI S. COLORADA	CURTIDO DE CUEROS	5108,50	
7	MUNI S. COLORADA	MOZO/A	4962,00	
8	EEBA 3. CIPOLLETTI	AUXILIAR EN COLOCACIÓN DE PISOS	8608,00	11
9	EEBA 3 CIPOLLETTI	AUXILIAR EN COCINA	5834,50	15
10	EEBA 3 CIPOLLETTI	FABRICACIÓN DE MATERIAL DIDÁCTICO	7010,80	16
11	EEBA 3 CIPOLLETTI	CONFECCIÓN DE INDUMENTARIA PROFESIONAL	8072,00	10
12	Gente Nueva BARILOCHE	ATENCIÓN AL CLIENTE	4000,00	
13	T. Angelleli BARILOCHE	AUXILIAR EN COCINA	7600,00	
14	T. Mugica BARILOCHE	ELABORACIÓN DE CONSERVAS Y FABRICACIÓN DE PRENDAS EN TELAR	6711,00	
15	Esc. Hotelería BARILOCHE	MUCAMA	4993,00	
16	EEBA 2. BARILOCHE	AUXILIAR ADMINISTRATIVO CONTABLE	4580,00	14
17	Esc. Ofi Don Bosco BARILOCHE	AUXILIAR EN REPOSTERÍA	7149,00	
18	EEBA 5. CINCO SALTOS	ELABORACIÓN DE DULCES Y CONSERVAS	2206,00	15
19	EEBA 27. CHIMPAY	EMBALADORES Y CLASIFICADORES DE FRUTAS	6150,50	
20	EEBA 18.RÍO	AYUDANTE DE PANADERO	4495,90	27

	COLORADO	Y PASTELERO		
21	MUNI LAMARQUE	INJERTO DE FRUTALES	4293,50	
22	EEBA 23. LAMARQUE	HERRERÍA NIVEL AVANZADO	7602,00	15
23	EEBA 26, SIERRA GRANDE	AUXILIAR EN CUIDADO DE NIÑOS	5021,23	21
24	EEBA 26 SIERRA GRANDE	SECRETARIADO ADMINISTRATIVO	5307,00	34
25	EEBA 12 VILLA REGINA	CONFECCIÓN, ARMADO Y REPARACIÓN DE BOLSAS RECOLECTORAS DE FRUTAS	4980,00	15
26	EEBA 12 VILLA REGINA	CONFECCIÓN DE DELANTALES Y GORRAS DE COSECHADORES Y EMBALADORES	2570,25	14
27	EEBA 12. VILLA REGINA	AUXILIAR ADMINISTRATIVO CONTABLE	2830,25	7
28	EEBA 8 JACOBACCI	FORMACIÓN DE EMPRENDEDORES	3180,00	12
29	EEBA 8. JACOBACCI	AUXILIAR EN CARPINTERÍA	5840,00	8
30	EEBA 11. EL BOLSON	MUCAMA	4500,00	20
31	EBBA 5 Cinco Saltos	AUXILIAR EN COCINA	1936,45	
32	Monotecnica N° 73 Cervantes	MANUFACTURACIÓN EN GALPONES	7395	
33	Monotecnica N° 73 Cervantes	FABRICACIÓN DE EMBALAJES	7370	
34	EBBA N° 2 Bariloche	CONFECCIÓN DE INDUMENTARIA PROFESIONAL Y DEPORTIVA	6210	14
35	Viedma - Municipalidad	HERRERÍA	6889,28	22
36	Viedma -	AUXILIAR EN	5511	18

	Municipalidad	PANIFICACIÓN		
37	EBBA N° 1 Gral Roca	MOZOS Y CAMARERAS	4995	25
38	EBBA N° 30 Gral Roca	ELABORACIÓN DE GOLOSINAS	7809	24
39	Biblioteca Epullan Gral Roca	TALLER DE ENCUADERNACIÓN	5488	
40	EBBA N° 21 Catriel	MOZOS Y CAMARERAS	5124	9
41	CCT N° 3 Cinco Saltos	AUXILIAR EN ADMINISTRACIÓN DE MICROEMPRESARIOS	3275	
42	Sierra Colorada - Municipalidad	AUXILIAR EN ELECTRICIDAD DEL AUTOMOTOR	5637	
43	Sierra Colorada - Municipalidad	AYUDANTE DE COCINA	5426,6	
44	Lamarque- Municipalidad	ELABORACIÓN DE PRODUCTOS PANIFICADOS	5496,7	
45	Lamarque- Municipalidad	ELABORACIÓN DE QUESOS ARTESANALES	5420,4	
46	Monotécnica 73 Cervantes	INJERTOS	6014,00	36
47	Monotécnica 73 Cervantes	MANTENIMIENTO DE HERRAMIENTAS POSPODA	7343, 00	36
48	E.E.B.A. N° 23 Lamarque	AUXILIAR EN ELECTRICIDAD	6195, 00	22
49	E.E.B.A. N° 24. Los Meneucos	AUXILIAR EN CUIDADO DE NIÑOS	4500, 00	
50	Municipalidad. Los Meneucos	PODA Y JARDINERÍA	4795, 00	
		TOTAL FINANCIAMIENTO	271.361, 05	

De ese monto total, se

destinó:

TOTAL TALLERISTAS/

INSUMOS:

\$ 153.718, 5

TOTAL HERRAMIENTAS

\$ 117.642,55

9. Bibliografía

- ASKONAS, P. y STEWART, A. (2000)(eds.), *Social Inclusion: Possibilities and Tensions*, Basingstoke, Macmillan.
- BALARDINI, S. y MIRANDA, A. (2000), “Juventud, transiciones y permanencias”, en *Pobres, pobreza y exclusión social*, Buenos Aires, CEIL/CONICET.
- BAUMAN, Z. (2001), *En busca de la política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Berra, C. (2010), “Capacitación Permanente y Juventud”. Presentación realizada en el *Seminario Sesión preparatoria de Buenos Aires para la Segunda Conferencia sobre Desarrollo Humano en Río de Janeiro*, Banco Mundial, 6 y 7 de mayo de 2010. Mimeo.
- CASAL, J. (2002), “TVA y políticas públicas sobre juventud”, en *Revista de Estudios de Juventud N° 56*, Octubre, Madrid, Injuve.
- CASANOVAS, J., Coll, J. y Montes, P. (2002), “Razones y tópicos de las políticas de juventud. Qué quieren ser las políticas afirmativas”, en *Revista de Estudios de Juventud N° 59*, Octubre, Madrid, Injuve.
- CASTEL, R. (2004), *La inseguridad social. Qué es estar protegido*, Buenos Aires, Manantial.
- (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.
- CEPAL (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPP/CFI (2011), *Estudio comparativo entre la oferta de estudios terciarios y la demanda de saberes y competencias por parte del mercado laboral en la Provincia de Río Negro*, Buenos Aires, Informe Final. Mimeo.
- (2010), *Seguimiento de estudiantes universitarios que estudian fuera de la provincia. Informe Final*, Buenos Aires, mimeo
- (2009), *Estudio cuali cuantitativo sobre perspectivas de los jóvenes estudiantes en Río Negro respecto del futuro de la provincia, - RN 2015 - ¿Cómo ven los estudiantes de Río Negro a la provincia en los próximos años? Informe final*, Buenos Aires. Mimeo.
- CHAVES, M. (2010), *Jóvenes, territorios y complicidades. Una antropología de la juventud urbana*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

FITOUSSI, J.P. y ROSANVALLON, P. (1997), *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial.

FLEURY, S. (1998), “Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa”, en *Nueva Sociedad N° 156*, Caracas, Konrad Adenauer Stiftung.

----- (1997), *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*, Buenos Aires: Lugar.

FORTEZA, P. y POTENZA DAL MASETTO, M. F. (2011), “Los principales programas de protección social en la provincia de Río Negro”, en *Documento de trabajo N° 68*, Buenos Aires, CIPPEC.

GARGARELLA, R. (2011), “El uso del derecho penal en contextos de marginación extrema”. Presentaciónn realizada en Ponencia presentada para las I Jornadas Interdisciplinarias de la UBA Sobre Marginaciones Sociales “Universidad y políticas públicas: el desafío ante las marginaciones sociales” Taller temático “Marginaciones Sociales y Derechos Humanos”, Buenos Aires, 4 de noviembre de 2011. Mimeo.

GORZ, A. (1998), *Misericordias del presente, riqueza de lo posible*, Buenos Aires, Paidós.

GRASSI, E. (2001), “Variaciones en torno a la exclusión: ¿De qué integración hablamos?”. Artículo presentado en las *VI Jornadas Argentina de Estudios de Población*, Neuquén, Mimeo.

GRASSI, E. y DANANI, C. (2008), “Ni error ni omisión. El papel de la política de estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional de la Argentina”, en LINDENBOIM, Javier (comp.) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el Siglo XXI*, Buenos Aires, EUDEBA.

GRAY, J (2000), “Inclusion: A Radical critique”, en ASKONAS, P. Y STEWART, A. (eds.), *Social Inclusion: Possibilities and Tensions*, Basingstoke, Macmillan.

GUELMAN, A. y LEVY, E. (2005), “La formación de trabajadores: entre la formación profesional y la formación general. Una mirada integral”, en *Revista Trabalho y Educação. Agosto – diciembre de 2005. Núcleo de Estudos sobre Trabalho y Educação (NETE)*, Belo Horizonte, Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais,.

HOPENHAYN, M. (2004) (coord.), *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*, Santiago de Chile, OIJ/CEPAL.

ISLA, A. y MIGUEZ, Daniel (2003), *Heridas urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*, Buenos Aires, Ed. de las Ciencias/FLACSO.

ISUANI, E. A. (2002), “Fragmentación Social y Otras Cuestiones: Ensayos sobre Problemas Argentinos”, en *Cuadernos de Investigación de FLACSO*, Buenos Aires, FLACSO.

JACINTO, C. (2008), *Estudio sobre fortalezas y desafíos del modelo de capacitación de ProJoven en el Uruguay*, Informe Final, Montevideo, INJU.

KATZMAN, R. (2001), “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”, en *Revista del CEPAL N° 75*, Santiago de Chile, CEPAL.

Kessler, G. (2007) “Principios de justicia distributiva en Argentina y Brasil. Eficacia global, igualitarismo limitado y resignificación de la jerarquía”, en GRIMSON, Alejandro (comp.) *Pasiones Nacionales. Política y cultura en Brasil y Argentina*, Buenos Aires, Edhasa.

Kessler, G. (2009), *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Buenos Aires, Siglo XXI

LINDENBOIM, J. (2008), “Presentación” en LINDENBOIM (comp.) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el Siglo XXI*, Buenos Aires, EUDEBA.

LO VUOLO, R. y BARBEITO, A. (1998), *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Buenos Aires/Madrid, CIEPP/ Miño y Dávila.

MACHADO PAIS, J. (2002), “Laberintos de vida: paro juvenil y rutas de salida”, en *Revista de Estudios de Juventud N° 56*, marzo, Madrid, Injuve.

MACHADO PAIS, J. (2007), *Chollos, chapuzas, changas. Jóvenes, trabajo precario y futuro*, Barcelona, Anthropos.

MAGyP – PROSAP (2010) *INFORME FINAL DEL PROYECTO PILOTO JOVENES EMPRENDEDORES RURALES “Promoción de la Cultura Emprendedora”*.

MARGULIS, M. y URRESTI, M. (1996), “La juventud es más que una palabra”, en Margulis, Mario (ed.), *La juventud es más que una palabra*, Buenos Aires, Biblos.

MARQUES PEREIRA, J. (1996), “Les limites de l’État en Amérique latine. Citoyenneté, intervention sociale et croissance économique”, en *Cahiers des Amériques Latines N° 14*, s/d.

MARSHALL, T. H. (2005), *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, Losada.

MARTÍN CRIADO, E. (2005) "La construcción de los problemas juveniles", en *Revista Nómadas*, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos, Octubre 2005, N° 23, Bogotá, Universidad Central.

MEDAN, M. (2011), "Sociabilidad juvenil masculina y riesgo: Discrepancias y acuerdos entre un programa de prevención del delito juvenil y sus beneficiarios", en *Revista Última década.*, Dic 2011, vol.19, no.35, s/d.

MTSS (2007), *Guía para la evaluación de Pertinencia de proyectos de Formación Profesional*, Buenos Aires, Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional, Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional Secretaría de Empleo.

NUN, J. (1999), "El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales N° 152*, Buenos Aires, IDES.

----- (1987^a), "Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia" en NUN, NUN, J. y PORTANTIERO, J. C., *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*, Buenos Aires, Puntosur.

----- (1987^b), "Cambios en la estructura social de la Argentina" en NUN, J. y PORTANTIERO, J. C., *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*. Buenos Aires, Puntosur.

O'DONNELL, G. (1993), "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", en *Revista Desarrollo Económico Vol. XXXIII N° 130*, Buenos Aires, IDES.

OIT (2005), *El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente*. Resolución. Conferencia Internacional del Trabajo, 93^a reunión, Ginebra.

OIT (2005), Jóvenes en situación de riesgo: la función del desarrollo de calificaciones como vía para facilitar la incorporación al mundo del trabajo, Documento de Trabajo N° 19, Ginebra.

OIT (2007), *Trabajo decente y juventud en Argentina*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

OIT (2008), *Propuestas para una política de trabajo decente y productivo para la juventud argentina*, Lima.

OIT (2010) *Trabajo decente y juventud en América Latina 2010*. Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina, Lima.

OIT, (2000) Conferencia Internacional del Trabajo. 88° Reunión Informe V. La formación para el empleo: La inserción social, la productividad y el empleo de los jóvenes. Formación y desarrollo de los recursos humanos: Orientación y formación profesionales. Ginebra.

PNUD (2010) Informe sobre Desarrollo Humano para MERCOSUR 2009-2010: Innovar para incluir. Jóvenes y Desarrollo Humano, Buenos Aires, Libros del Zorzal.

RATCLIFFE, P. (2000), "Is the Assertion of Minority Identity Compatible with the idea of a Socially Inclusive Society?", en ASKONAS, P. Y STEWART, A. (eds.): *Social Inclusion: Possibilities and Tensions*, Basingstoke, Macmillan.

ROBINSON, P. (2000), "Employment and social inclusion", en ASKONAS, P. Y

STEWART, A. (eds.), en *Social Inclusion: Possibilities and Tensions*, Basingstoke, Macmillan.

ROSANVALLON, P. (1995), *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manantial.

SALVIA, A. (2003), "Consideraciones sobre la transición a la modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica. Un campo abierto a la investigación social y al debate político", en SALVIA A. y CHÁVEZ MOLINA E. (comp.): *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

SARAVI, G. (2004) "Segregación urbana y espacio público, los jóvenes en enclaves de pobreza estructural", en *Revista de la CEPAL*, N° 83, agosto, Santiago de Chile, CEPAL.

SENNETT, R. (2006), *The culture of the new capitalism*, New York, Yale University Press.

SILVEIRA, S. (2007), "Género, trabajo y formación profesional: interdependencia y relación mutuamente modificante" en *Tendencias en Foco N°17 Perspectiva de género en la formación profesional: el camino hacia la transversalidad e institucionalidad*, Red, s/d.

SORJ, B. y MARTUCELLI, D. (2008), *El desafío latinoamericano: cohesión social y democracia*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

TORRADO, S. (2010), "Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social", en Susana TORRADO (dir.), *El costo social del ajuste (Argentina 1976 – 2002)*, Buenos Aires, Edhasa.

WACQUANT, L. (2001), *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Buenos Aires, Manantial.

WALZER, M. (2004), *Las Esferas de la Justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, México, Fondo de Cultura Económica.

WEINBERG, P. D. (2004), "Formación profesional, empleo y empleabilidad". Presentación realizada en el Foro Mundial de Educación, Porto Alegre. Mimeo.