

## **¿Quiénes ganan?**

### **Estudio comparativo de los programas de empleo dirigidas a jóvenes implementadas por el Estado y por los Organismos Internacionales**

**Farias, Maria Lourdes**

Programa Movimientos Sociales y Condiciones de Vida- Facultad de Trabajo Social  
e-mail: lourdesfarias\_mpd@yahoo.com

**Director: Cortazzo, Inés Isabel Codirectora: Schettini, Patricia**

#### **Resumen**

El presente trabajo es una síntesis parcial de la investigación que vengo realizando, por lo tanto siguiendo el plan de trabajo propuesto describo los criterios que se tienen en cuenta en el diseño e implementación de las políticas de capacitación y empleo destinados a los jóvenes, implementadas por el Estado y por Organismos Internacionales- MLAL y YFF- También realizo una recolección de datos cuantitativos para tener en cuenta el grado de cobertura de los distintos proyectos. La metodología utilizada hasta ahora es básicamente cuantitativa, pero he podido acercarme ya a algunos jóvenes beneficiarios de los programas que me permitieron realizar entrevistas informales.

**Palabras claves:** Jóvenes- Políticas de empleo y capacitación.- Estado- Organismos Internacionales

#### **Sección: Sociales**

#### **Subsección: Trabajo Social**

#### **1- Los jóvenes en nuestro país- Aproximaciones conceptuales**

Desde hace cuatro años vengo estudiando el tema de los jóvenes y las políticas destinadas a ellos. En un primer momento centrada en las Políticas Públicas y en una segunda etapa aquellas orientadas específicamente al campo del empleo. Una de las conclusiones a las que he arribado es que el tema de los jóvenes es hoy fuente de preocupación de buena parte de los gobiernos y de los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Según estimaciones de las Naciones Unidas, actualmente la población juvenil mundial se calcula en 1.030 millones, que es el equivalente al 17,8 por ciento de la población total mundial. Las proyecciones para el año 2025 alcanzan la cifra absoluta de 1.360 millones de jóvenes. Del total actual de jóvenes en el planeta, se calcula que un 85,9 por ciento de estos, vive en países en desarrollo y se estima que dentro de 30 años esta proporción alcance un 88 por ciento (ONU, 1995). Hoy día, son aproximadamente 886 millones los jóvenes que viven en países en desarrollo. De ese total, la región latinoamericana cuenta con 86 millones de personas entre los 15 y 24 años de edad (OIJ, 1994). A diferencia de los jóvenes de los países más industrializados, estos nuestros no disponen de las mismas oportunidades para ingresar a un mercado laboral altamente competitivo y presionan el mercado de servicios sociales para alcanzar un mínimo de bienestar. Existe un marcado abismo entre la prosperidad de unos pocos y la pobreza de otros muchos.

Los jóvenes de las zonas menos desarrolladas -como la nuestra- están más expuestos que cualquier otro grupo etáreo, a los más altos índices de desempleo y subempleo, son parte importante de las poblaciones vulneradas por la carga de la deuda y sus consecuencias nocivas en los niveles de vida, se encuentran insertados en sistemas educativos que por lo general no proveen los valores y las competencias necesarias para hacer frente a un proyecto de vida. En general, esta situación configura una de las más difíciles para enfrentar adecuadamente los retos de un mundo cada vez más

tecnologizado y competitivo. Los resultados más comunes a este estado de cosas son la pobreza y la inserción en prácticas y estrategias de sobrevivencia. Situación perjudicial desde todo punto de vista, toda vez que los jóvenes son el principal recurso para el desarrollo del que disponen nuestras naciones. Pensar en los jóvenes es pensar en el largo plazo y el desarrollo. Los jóvenes son en muchos lugares del mundo, el recurso más poderoso del que disponemos para ser parte del mañana. Ellos son los encargados de asumir los retos de la producción y la tecnología. Son los que tienen el rol del cambio y de la mejora de las instituciones de la sociedad civil. Están mejor dotados que los demás para crear nuevas estructuras acordes al desarrollo vertiginoso, pero al mismo tiempo están más expuestos que los otros grupos de edad a los riesgos de una sociedad individualista, consumista y alienante. Argentina, es un país con alta proporción de población joven. De acuerdo a los resultados de la encuesta Permanente de hogares (EPH), la tasa de desocupación de los jóvenes asciende al 26,3%. En términos comparativos, la tasa de desempleo juvenil es 2 veces mayor que la del total de la población y 3 veces mayor que la de adultos de 25 a 59 años. Asimismo, la participación de los jóvenes en el desempleo global es particularmente importante: el porcentaje de jóvenes en el desempleo alcanza el 40%, cifra por demás preocupante si se tiene en cuenta que los jóvenes componen el 20% de la población activa. Por lo tanto los jóvenes desempleados componen uno de los principales grupos explicativos del desempleo global. De ahí, la importancia de la elaboración de perfiles que permitan identificar las principales características socio-demográficas y económicas del desempleo juvenil, en tanto matriz de análisis indispensable para el diseño de políticas destinadas a combatir dicha problemática. Son los jóvenes entre los jóvenes los más vulnerables al desempleo: entre los adolescentes de 15 a 19 años la tasa de desempleo alcanza a 35,5%, aproximadamente 3 veces más que la del total de la población económicamente activa y 4 veces más que la de los adultos.<sup>1</sup> Sin lugar a dudas, la gravedad de esta situación se acrecienta considerablemente cuando se tiene en cuenta que la amplia mayoría de estos jóvenes (70%) no concurre actualmente a establecimientos educativos.<sup>2</sup> Si tenemos en cuenta el nivel educativo de los jóvenes desempleados podemos observar que el desempleo afecta en mayor medida a los jóvenes menos calificados. La incidencia del desempleo entre los jóvenes sin estudios secundarios completos, que es un 30% es superior al que recae sobre los jóvenes que completaron dichos estudios, que es un 23%. Asimismo, entre los jóvenes con estudios universitarios completos, la tasa de desempleo disminuye a un 19,6%. Por su parte, es interesante señalar que la mejora en los niveles educativos se constata también en la composición del desempleo: mientras que un 54,8% de los adultos desempleados no completaron o no accedieron al ciclo de enseñanza secundaria, en los jóvenes desempleados ese porcentaje desciende a 44,4%.<sup>3</sup>

En cuanto a la concurrencia al sistema de educación formal, los datos permiten comprobar que una importante proporción (41,8%) de los jóvenes desempleados con bajo nivel de educación no asiste a establecimientos educativos; reflejando con ello la disyuntiva entre la necesidad de hallar empleo y la posibilidad de continuar con los estudios. Esta tensión entre educación y trabajo tiende a agudizarse aún más en los adolescentes, entre quienes la inserción temprana tiende a obstaculizar la formación de las calificaciones requeridas por el mismo mercado de trabajo. Solo 4 de cada 10 desempleados de este segmento asisten a establecimientos educativos. Con esto, se contabiliza una población que, en el total urbano nacional, asciende a 154 mil adolescentes que no estudian y se encuentran actualmente desempleados, lo que configura un serio problema de exclusión en dos

---

<sup>1</sup> DINAJU. Septiembre. 2005

<sup>2</sup> DINAJU. Op.Cit

<sup>3</sup> DINAJU. Op.Cit

esferas centrales de la integración social.<sup>4</sup> Los jóvenes con nivel de instrucción “hasta secundaria incompleta” que participan activamente en el mercado de trabajo dejan los estudios en una proporción notablemente superior a la de los jóvenes que no lo integran. En efecto, mientras que alrededor de 80% de los ocupados y desocupados no asiste a establecimientos educativos, entre los que permanecen inactivos ese porcentaje se reduce a poco más de 20%.<sup>5</sup> Más allá de lo demográfico, en Argentina, la juventud como categoría social tiene pocos años de realidad.. Es alrededor de los años cincuenta, que los jóvenes aparecen en la escena nacional como grupo social..

## **2-. Las Políticas Juveniles implementadas por el Estado**

A pesar de no existir un cuerpo definido de lo que son las políticas de juventud en Argentina, sí podemos observar una serie de políticas, algunas de ellas con claro componente juvenil, que se encargarían de traducir las imágenes, los conceptos que estaría usando el sector público, para definir sus esfuerzos hacia la población juvenil. A partir de las políticas existentes, no se puede hablar de "silencio" respecto al tema, más bien, cabría hablar de "señales" que orientarían la interpretación.

Salvo el Programa “Adolescentes” en la provincia de Buenos Aires y el “INCLUIR” en todo el territorio Argentino no existen políticas específicas para los jóvenes. Estos programas que involucra anualmente a un número no muy significativo de jóvenes pretende cubrir aspectos tan diversos como la salud, la educación, la capacitación para el empleo, el arte, etc.. No ha habido ningun esfuerzo por parte de la Dirección Nacional de Juventud de convertir los programas en un espacio de integración en materia de juventud.

En el campo institucional público, a lo largo de estos diez años, se observa un desordenado crecimiento de las instancias encargadas del tema. No existe una racionalidad en su organización. La creación y posterior desactivación de varias de las oficinas públicas; su ubicación -varias veces pasajera- en niveles que no corresponden al requerido por la eficiencia y la multiplicidad de iniciativas dispersas, produce serias dificultades en cuanto a la capacidad de gestión de estos espacios. La ausencia de una instancia de coordinación de estos organismos públicos, genera un vacío de autoridad y se traduce en falta de orientación global, duplicidad de esfuerzos y desorden en la asignación de los escasos recursos. Asimismo, los recursos humanos asignados a ellos, son generalmente insuficientes y están desprovistos de la formación y capacitación necesaria. En algunos casos se trata de funcionarios de larga estancia en el sistema estatal, lo que entraña una situación dual: por un lado, esta característica podría dificultar la adquisición de nuevos conceptos y técnicas, y de otro lado, su permanencia es muchas veces la única garantía de contar con una memoria institucional, ya que no existen documentos anteriores que den cuenta de ella.

En el terreno de la gestión privada, se observan avances en materia de coordinación institucional. Las diversas ONGs y redes que operan en el campo juvenil, son una clara demostración de que se comprende que el trabajo pasa necesariamente por el ámbito de una labor común. Falta aquí una mayor apuesta por lo interdisciplinario, que sería el factor adecuado para acercar los estancos en los que hasta ahora la mayor parte de las organizaciones discurre. Otro elemento a tomar en cuenta, es la necesidad de Coordinadoras de Redes, que aglutinen los distintos esfuerzos realizados, para darles coherencia. Su función principal sería encargarse del diseño, monitoreo y evaluación de los programas y políticas de juventud, implicando a los diversos agentes, de acuerdo a su especialización. Estas Coordinadoras tendrían a su cargo las negociaciones con la

---

<sup>4</sup> INDEC.Op.Cit

<sup>5</sup> DGEYEL-SSPTYEL, en base a EPH

Cooperación extranjera, permitiendo así un mejor uso de los recursos económicos y humanos. En relación al campo de la investigación, existen numerosos estudios que dan cuenta sobre distintos elementos propios de la vida de los jóvenes.

Sin embargo, hace falta profundizar sobre determinados temas que han sido dejados de lado, en virtud de otras áreas intensamente tratadas especialmente las relativas al mundo subjetivo de los jóvenes; aquí el afecto, los valores, las percepciones y racionalidades son elementos vitales para entender sus comportamientos y estar en mejor situación para proyectar programas coherentes y viables. En relación a los recursos humanos comprometidos en la tarea de la investigación y la promoción, son actualmente numerosos. Eso sí, existen diferencias marcadas en relación a los niveles de preparación profesional y de las líneas de acción. Hay los que prefieren dedicarse a la docencia, los que se sienten más cómodos con la redacción, otros que hacen de la intervención en seminarios su principal tarea y otros más que se manejan adecuadamente en la relación directa con los jóvenes. La mayoría, está adscrito a alguna ONG o agencia de desarrollo, sin embargo no existe una red general que alimente sus esfuerzos.

### **3- Las políticas de Empleo**

Como he desarrollado en la Beca de Perfeccionamiento los jóvenes son un grupo especialmente expuesto a la pobreza en todas sus formas, lo que incluye adversas condiciones para acceder a las oportunidades laborales. Por ello, una política de empleo debería atacar especialmente estas condiciones. Requerirá formular estrategias efectivas, dirigidas a mitigar, reducir y eliminar la pobreza en todas sus variantes. Esto implica entre otras cosas, la generación de empleo productivo.

Los factores que impiden la adecuada inserción de los jóvenes en el mercado laboral son de diversa índole. Resulta claro que el incremento de las oportunidades laborales para los jóvenes está estrechamente vinculado al crecimiento de la economía. Sin embargo, por otro lado, la calificación de la fuerza de trabajo es un proceso que necesita inversión y dedicación de recursos. Los problemas de la baja calidad de la educación tanto en sus niveles básicos como superiores constituyen una limitación desde el lado de la oferta para que los jóvenes logren ubicarse en empleos adecuados y bien remunerados.

Por lo demás, existen evidencias acerca de los diferenciales de ingresos en desmedro de quienes no han podido acceder a una formación de calidad. Por otro lado, contar con una mano de obra debidamente calificada y generar suficientes puestos de trabajo con requerimientos de ese nivel puede en determinadas situaciones no ser suficiente para lograr una disminución sustancial de la desocupación y el subempleo calificado.

Los mercados laborales pueden y suelen estar signados por una serie de deficiencias en su funcionamiento: problemas de asimetrías de información, limitaciones a la movilidad geográfica de la mano de obra, desconocimiento de las fuentes de información, falta de conexión entre empresas y centros de formación profesional, etc. Es aquí donde resultan útiles las políticas orientadas a lograr una fluida relación entre oferta y demanda.

En estricto sentido, no existe en Argentina una estrategia de políticas de empleo juvenil. Lo que sí se encuentra son iniciativas aisladas, tanto públicas como privadas que, bajo diversas modalidades y metodologías de operación. Como el limitado dinamismo del mercado laboral asalariado en nuestro país no permite absorber la demanda de puestos de trabajo de los jóvenes. Muchas de los programas de empleo ( Como Manos a la Obra) optan por ofrecer a los jóvenes generar su propio empleo a través de Microemprendimientos. Existen pocos programas de capacitación para el empleo que serían un complemento necesario, en estos casos, no sólo para generar ingresos sino también para el desarrollo de capacidades de empleabilidad que constituye un elemento fundamental del proceso de inserción social.

Hoy más que nunca se hace evidente la necesidad de incrementar el capital humano como requisito para el crecimiento y el bienestar del país; pero también aparecen con fuerza problemas de inadecuación entre la oferta programática en relación al empleo y los requerimientos para poder trabajar

#### **4- Los Programas de empleo implementados por Organismos Internacionales**

La Fundación Internacional para la Juventud (FIJ) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo han sumado esfuerzos para contribuir a preparar el recurso humano que demandan los empleos generados por la Nueva Economía en América Latina y el Caribe. Para ello han creado distintos financiar proyectos de empleo juvenil . El fundamento de esta ayuda radica en que más de la mitad de la población de América Latina y el Caribe es menor de 24 años, con tasas de desempleo en aumento en la mayoría de países. Los sistemas educativos existentes han fallado en equipar a los jóvenes con el conocimiento y habilidades necesarias para tener éxito en un mercado de trabajo que cambia a gran velocidad. Al mismo tiempo que más y más jóvenes se encuentran sin la preparación para trabajar, las empresas tienen la urgente necesidad de encontrar trabajadores dotados con las habilidades técnicas requeridas para desarrollar la economía de la región cada vez más basada en la información. Los jóvenes por su parte, poseen la creatividad y adaptabilidad requeridas para desempeñarse en el área laboral pero hay necesidad de programas para equiparlos con el conocimiento y habilidades que les permitan tomar ventaja de las crecientes oportunidades. Una mayor inversión en estos programas ayudará a disminuir la brecha entre oferta y demanda de trabajadores calificados, contribuyendo a su vez a tender un puente a la brecha entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Para lograr su objetivo de ofrecer a las empresas recurso humano calificado y de brindar oportunidades de empleo a los jóvenes, se proponen aportar donaciones y asistencia técnica a organizaciones sin ánimo de lucro en América Latina y el Caribe. Las donaciones se entregarán a proyectos de capacitación e inserción laboral dirigidos a jóvenes. Los proyectos deben responder a una clara demanda del mercado laboral y enseñar las habilidades necesarias para que los jóvenes capacitados encuentren y conserven un empleo. La financiación del Programa proviene de varias fuentes: El FOMIN, la Organización Internacional de la Juventud y fundaciones y agencias de gobierno en las Américas, Europa y Japón.

#### **5-Metodología: Diseño de la investigación: Estudio de caso**

En esta investigación retomare con estudios de caso tal como realice en la Beca de Iniciación. Ahora bien, lo que puede parecer como estudio de uno o pocos casos puede basarse en muchas observaciones que sean significativas para la teoría de la que partimos y queremos poner a prueba y que se encuentra en diferentes niveles de análisis. La serie de objetivos propuestos por esta investigación requiere de la utilización de una metodología tanto cuantitativa –a través de la búsqueda de datos secundarios por medio de documentos, datos estadísticos, archivos, etc- como cualitativa

Nuestras unidades de análisis son jóvenes beneficiarios de Programas de Empleo tanto del Estado como de Organismos Internacionales, los mismos son aquellos con los que vengo trabajando desde el inicio de mi Beca de Iniciación en Villa Itatí partido de Quilmes. Me interesa indagar si existen impactos diferenciados según su inserción en los programas. Parto de hipótesis que me hacen suponer que los jóvenes que participan en los programas que tienen financiamiento Internacional tienen mayor posibilidad no de inclusión laboral sino de trabajar cuestiones relativas a su empleabilidad y esto redundará en beneficio a la hora de buscar un trabajo. .

En cuanto a las técnicas de recolección de información utilizaremos *entrevistas no estructuradas y en profundidad; y grupos de discusión* ya que son estas técnicas las que

mejor se adaptan a los estudios de caso con metodología comparativa. Si bien ya tenemos gran parte del camino andado pues nuestra propuesta para este período está relacionado con las temáticas que vengo desarrollando en la Beca de Iniciación en los proyectos en que estoy incluida<sup>6</sup> necesitaremos profundizar en el análisis de ciertas relaciones que hacen a los objetivos propuestos para ésta investigación.

---

<sup>6</sup> Copiar los proyectos de tu curriculum T043 y el otro 035?? Proyectos del Programa de ....