



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones

Internacionales

MAESTRIA EN ESTUDIOS POLÍTICOS

Políticas públicas, jóvenes y trabajo: un análisis de la
implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo
en la ciudad de Viedma en el período 2014 – 2017.

Javier Martin Ángel Reza

Directora: Dra. María Andrea Delfino

Rosario

DICIEMBRE 2020

Resumen

A fines del siglo XX, como consecuencia de las transformaciones sociales, económicas y políticas en nuestro país, el tradicional modelo tri -etápico -con su estructura lineal de transición- que estructuraba la vida de las personas, comienza a entrar en crisis.

A partir de estas transformaciones, surge lo que algunos investigadores denominan una nueva condición juvenil, caracterizada por una nueva forma de recorrer la juventud, en la que se combinan una fuerte autonomía individual, y un retraso en la emancipación económica con respecto al grupo familiar de origen, relacionada con la escasez de oportunidades laborales y por una mayor presencia en el sistema educativo.

Frente a las dificultades que presentan los jóvenes de insertarse en el mercado laboral, surgen en Argentina – al igual que en otros países de América Latina- diversas intervenciones por parte del Estado, en particular a través del MTEySS, con el objetivo de dar respuesta a la problemática de acceso y permanencia en el mundo del trabajo de los jóvenes, especialmente de aquellos con menores niveles educativos, y provenientes de hogares de bajos recursos.

Enmarcadas dentro de las políticas activas de empleo, estas intervenciones tuvieron por objetivo elevar la empleabilidad de los jóvenes, a través de la capacitación laboral, finalización estudios primarios y secundarios y, la posibilidad de realizar prácticas calificantes en ambientes de trabajo. Otra característica que asumen estas intervenciones durante los gobiernos de la postconvertibilidad, es el acercamiento que realiza el Estado a los gobiernos subnacionales a través de sus agencias enclavadas en el territorio como instancias próximas de intervención.

El presente trabajo de tesis, se propone analizar la implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo como política activa de empleo en la ciudad de Viedma, en respuesta a las dificultades que presentan los jóvenes para acceder y permanecer en empleos de calidad.

Agradecimientos

Quiero agradecer especialmente a mi directora de tesis, Andrea, por su predisposición, y por el acompañamiento realizado a lo largo de todo este tiempo que permitió concretar este trabajo de tesis.

A mi esposa Magali, a mis padres Eduardo y Helvia, a quienes, con su apoyo incondicional y aliento, dedico este esfuerzo. A mi familia.

También quiero agradecer a Universidad Nacional de Rosario, y en particular a las autoridades de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, por darme la oportunidad de culminar mis estudios.

Finalmente agradezco a aquellas instituciones y personas que de manera desinteresada colaboraron con sus aportes para esta tesis.

INDICE

INTRODUCCIÓN

1. Objetivos	9
1.1. Objetivos específicos	9
1.2. Hipótesis	10
2. Estado del arte	10
3. Metodología	12
4. Estructura de la tesis	13

CAPITULO I: El marco teórico –conceptual

1. Los orígenes de la juventud como grupo social	15
1.1. La condición juvenil	16
1.2. El surgimiento de la nueva condición juvenil	17
1.3. Los primeros estudios sobre juventud	19
1.4. La juventud y las conceptualizaciones sobre el término	21
1.5. Los enfoques en las investigaciones sobre juventudes	23
2. El concepto de políticas públicas	24
2.1. Las políticas de empleo	26
2.2. Las políticas pasivas y las políticas activas de empleo	27
3. Las Políticas de empleo para jóvenes en América Latina	29
3.1. Las políticas activas de empleo juvenil en Argentina	30
4. Políticas públicas de formación para el trabajo destinadas a jóvenes en Argentina	32
4.1. Nuevas estrategias de intervención estatal frente a la desocupación juvenil	34

CAPITULO II: Contexto socio económico y político de la Argentina del período bajo análisis

1. La crisis de la Convertibilidad	37
2. Estado, economía y protecciones durante la postconvertibilidad	38
3. La nueva retracción del Estado y las reformas pro mercado	42

3.1. Los cambios en la relación capital – trabajo: la nueva crisis de empleo en Argentina	44
4. La economía Argentina desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural	46
5. Diagnóstico sobre la situación laboral de los jóvenes entre las gestiones kirchnerista y de Cambiemos	48
5.1. La inestabilidad y la precariedad laboral de los jóvenes	51
5.2. Dinámica y visiones sobre las particularidades del desempleo juvenil	53

CAPITULO III: El PJMyMT como política de capacitación e inclusión laboral de jóvenes

1. Principales rasgos institucionales y organizativos del MTEySS durante los gobiernos kirchneristas y de cambiemos	57
1.1. El MTEySS durante los gobiernos kirchneristas	57
1.2. Mecanismos de apoyo a la política de empleo a nivel nacional y territorial	59
1.3. La disolución del MTEySS y su reemplazo por la Secretaría de Empleo y Seguridad Social	61
1.4. Antecedentes jurídicos de las políticas de formación y capacitación diseñadas por el MTEySS	61
2. Características del PJMyMT: creación, regulación normativa e inserción institucional y sectorial	63
2.1. Objetivos específicos, población destinataria y prestaciones	65
2.2. Actores e instituciones intervinientes en el PJMyMT	68
3. El PJMyMT: de las necesidades de capacitación hacia las disposiciones hacia el empleo	71
3.1. El PJMyMT como dispositivo de intervención de las subjetividades	74
4. Cambios en las lógicas de intervención y reducción presupuestaria de las políticas destinadas a los jóvenes durante el gobierno de Cambiemos	76

CAPITULO IV: La implementación del PJMyMT en la ciudad de Viedma

1. Caracterización de la ciudad de Viedma	79
1.1. Estructura económica de la ciudad	80
2. El mercado laboral en el aglomerado Viedma – Carmen de Patagones	81

2.1.	Principales variables e indicadores del mercado laboral en el aglomerado Viedma – C. de Patagones	81
3.	Caracterización de los jóvenes del aglomerado Viedma – C. de Patagones	84
4.	Radiografía de la situación laboral de los jóvenes en el mercado laboral del aglomerado Viedma- C. de Patagones	86
5.	Antecedentes normativos de las políticas de juventud en Río Negro	92
6.	Políticas de inclusión laboral para jóvenes en la ciudad de Viedma	94
6.1.	Políticas de empleo con base territorial	94
6.1.1.	La necesidad de coordinación de las políticas públicas	95
6.2.	El contexto político provincial y local entre 2014 y 2017	96
6.3.	Actores intervinientes en la implementación y gestión del PJMyMT en la ciudad de Viedma	97
6.3.1.	El lugar de la OEM en el organigrama del Estado municipal de Viedma	97
6.3.2.	La reactivación de la OEM	98
6.3.3.	La GECaL local como institución mediadora entre nación y municipio	101
6.4.	Otros programas de empleo y capacitación vigentes entre 2014 y 2017 en la ciudad de Viedma	102
7.	El PJMyMT en la provincia de Río Negro y en la ciudad de Viedma	105
7.1.	El PJMyMT en la ciudad de Viedma	107
7.1.1.	Prestaciones implementadas por la OEM de Viedma	109
	CONCLUSIONES	113
	Referencias bibliográficas	118

Índice de cuadros

Cuadro N° 1	82
Cuadro N° 2	83
Cuadro N° 3	83
Cuadro N° 4	87
Cuadro N° 5	87
Cuadro N° 6	88
Cuadro N° 7	89
Cuadro N° 8	91
Cuadro N° 9	93
Cuadro N° 10	108

INTRODUCCIÓN

Durante la mayor parte del siglo XX, la inserción social de los jóvenes se canalizó a través de las instituciones educativas y de las ligadas al mundo productivo. El pasaje a la adultez se caracterizó como la salida del hogar de origen y la asunción de responsabilidades laborales y de reproducción familiar (Jacinto, 2003). Existía entonces una estructura lineal de transición, definida por una secuencia culturalmente establecida y socialmente reproducida (Dávila León y Ghiardo Soto, 2005). Mientras existían bajos niveles de desempleo, el pasaje de la educación al trabajo era un paso relativamente simple y corto. Con el deterioro del mercado de trabajo a partir de las décadas de los ochenta y noventa, aquel modelo de integración de las generaciones jóvenes a la sociedad a través de la tradicional secuencia de pasos institucionalizados que iban de la educación al trabajo entró en crisis. Hoy se evidencia una multiplicación de transiciones, de pasajes del trabajo al desempleo, y viceversa, del trabajo a la inactividad, y aún pasajes de un trabajo a otro de diferentes condiciones y niveles de precariedad (Jacinto y Chitarroni, 2009). Nos encontramos con que las transiciones se han vuelto más prolongadas, complejas y desestandarizadas (Bendit, 2008).

A partir de ese momento y en términos generales, los jóvenes tienen acceso a trabajos inestables, sin protección laboral y con bajos salarios, aun cuando se inserten en el sector formal de la economía. Los que completan la educación media llegan a ingresar al circuito de nuevos empleos jóvenes (cadenas de *fast food*, cines, vendedores de centros comerciales) dentro del sector formal, con bajos salarios y contratación precaria. Aquellos con mayores niveles de instrucción, pueden aspirar a obtener puestos de mayor calidad, mejor remunerados y con mejores condiciones de trabajo, pero muchas veces igualmente transitorios. Los jóvenes en situación de pobreza y/o niveles educativos más bajos se ven obligados a insertarse en trabajos informales y ocasionales, donde acceden a puestos de trabajo no calificantes. Su inserción en el mercado laboral se presenta como un entrar y salir permanente, con una fuerte rotación e inestabilidad, principalmente debido al tipo de empleo y remuneración (Dávila León, 1995).

Esta segmentación laboral refleja también la discriminación que sufren los más pobres para acceder a trabajos de mayor calidad, ya que los mecanismos de selección no sólo tienen en cuenta su nivel de escolaridad formal o sus títulos sino la escuela de la que se proviene, el aspecto físico, las actitudes, el lenguaje, el lugar de residencia. A ello se suma

que a muchos de los trabajos disponibles se llega a través de redes de relaciones sociales, que para esta población son bien escasas (Jacinto, 2005).

Según los expertos, las dificultades de los jóvenes para insertarse en el mercado laboral, se explican por los desajustes entre el sistema educativo y las necesidades del mundo laboral, pero también son consecuencias de la baja demanda del mercado.

Para el primer grupo en el que podemos incluir a Miranda, Otero y Zelarayán (2005), Gallart (2004), Jacinto (2003), el desempleo juvenil no es solo un problema de inadecuación de la secundaria. El mercado laboral cambia tan rápido que es difícil pensar una relación directa entre sistema educativo y mercado de trabajo.

Otras miradas como las de Salvia creen que el desempleo como la precariedad no son un problema individual de los jóvenes, sino que están relacionados con la dinámica del mercado de trabajo y con el contexto económico. La economía no generaría las condiciones para que esta población se inserte (Salvia, 2013).

En relación a lo que sostiene este último, Beccaria considera que los actuales problemas laborales encuentran sus raíces en el insatisfactorio comportamiento económico que caracterizó buena parte de las últimas décadas del siglo XX; aunque se agudizaron como consecuencia de los efectos de las reformas estructurales y del régimen de convertibilidad de los años '90. Al inicio de esta década y no obstante el crecimiento productivo que tuvo lugar, se produjo un importante incremento del desempleo (Beccaria, 2005). Este proceso negativo se revirtió a mediados de 2002, para comenzar con un período de recuperación económica extensible hasta los primeros años de la segunda década del siglo XXI.

En el caso del aglomerado Viedma- Carmen de Patagones, al igual que a nivel nacional como se ha descrito anteriormente, los jóvenes -en este caso el grupo etario de 18 a 24 años-, constituyen también un grupo poblacional con graves problemas de inserción en el mercado laboral. El comportamiento del desempleo juvenil triplica a otros grupos etarios adultos durante el período analizado. Además se observa que este grupo sigue presentando un mayor grado de vulnerabilidad en relación al resto.

Para hacer frente a esta situación, desde inicios de los '90, han surgido en la Argentina un conjunto de políticas y programas de apoyo a la inserción laboral juvenil, que difirieron en cuanto a sus supuestos, orientaciones y estrategias de intervención. Los primeros programas, focalizaron el problema en los déficits de formación de los jóvenes (Jacinto, 2008).

Sin embargo, a partir de los años 2000, en el marco de un cambio de contexto socio-político y económico en la región, se produjo un viraje en la lógica de intervención que

responde a nuevas conceptualizaciones en torno a la problemática del empleo juvenil. Este viraje en término de políticas de empleo, se ha identificado como el pasaje de un modelo de subsidios a los desempleados hacia un modelo basado en la activación, que se orienta a la realización de una contraprestación por parte de los sujetos destinatarios (Jacinto, 2010a).

Uno de los programas implementados en la postconvertibilidad que articula una mayor cantidad de dispositivos propios del proceso de activación de las políticas públicas de empleo es el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (en adelante PJMyMT). Dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, comienza a implementarse en la Argentina en el año 2008, siendo su población objetivo, los jóvenes de 18 a 24 años de edad, que no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria y se encuentren en situación de desempleo.

1. Objetivos

La presente tesis tiene como objetivo describir y analizar aquellas políticas activas de empleo elaboradas por el Estado Nacional –en particular por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)- e implementadas entre los años 2014 y 2017, a través de la Oficina de Empleo Municipal (OEM), en respuesta a la situación de desempleo en la que se encuentra parte de la población joven de la ciudad de Viedma. El análisis se centra en la implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyMT).

1.1. Objetivos específicos

- ✓ Realizar una caracterización de la situación laboral de la población joven comprendida entre los 18 - 24 años para el aglomerado Viedma - Carmen de Patagones.
- ✓ Describir y analizar los elementos centrales del PJMyMT.
- ✓ Establecer el rol que cumplen los organismos locales encargados de la implementación del PJMyMT a partir de la visión de los responsables de la OEM y de la GECaL.
- ✓ Determinar las dificultades que atravesó la implementación de dicho Programa a partir de la relación establecida entre los distintos niveles estatales involucrados.

1.2. Hipótesis

El acceso escaso de los jóvenes a los cursos de formación laboral/ ocupacional ofrecidos por la Oficina de Empleo Municipal de Viedma, en el marco del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, se debería por un lado a la poca difusión de los mismos por parte de este organismo, producto de las inestables relaciones entre instituciones involucradas en su implementación, siendo estas de distinto signo político, y por otro a que la oferta temática de dichos cursos no cumplirían con las expectativas de formación demandada por este grupo de jóvenes beneficiarios.

2. Estado del arte

Varios trabajos entre ellos los de Jacinto (2002), Miranda (2008), Margulis, y Urresti (1998) sostienen que la categoría social juventud, comenzó a emerger durante el siglo XVIII como una moratoria en la etapa de transición entre la niñez y la adultez, destinada a la adquisición de los saberes necesarios para la vida laboral. Durante el siglo XX, esta categoría de juventud que había comenzado en los sectores acomodados, se extiende a todos los sectores sociales.

Chaves (2009) en su trabajo “Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983- 2006”, sostiene que los primeros estudios sobre juventud en la Argentina se hacen visibles en la década del ochenta, principalmente en los temas de educación y trabajo, y tienden a establecer un diagnóstico de situación de la juventud, aunque generalmente abarcaban sólo el gran aglomerado urbano de Buenos Aires. En la década del noventa, hay un aumento de las investigaciones y comienzan a extenderse sobre áreas temáticas más diversas.

Frente a los cambios operados en el mercado de trabajo desde los años noventa, numerosos estudios señalan que el modelo de la integración de las generaciones jóvenes a la sociedad a través de una secuencia de pasos institucionalizados que iban de la educación al trabajo entró en crisis. Davila León y Ghiardo Soto (2005) señalan que la tradicional estructura lineal de transición, definida por una secuencia culturalmente establecida y socialmente reproducida, ha ido cediendo terreno a nuevas formas de transición, con otra estructura, otro orden en la secuencia.

En diversas investigaciones se señala que muchos jóvenes desfavorecidos educativa y socialmente no logran finalizar la educación primaria y secundaria. Tampoco acceden a una calificación profesional de calidad. Se enfrentan a una exclusión durable del mundo del trabajo y a serias dificultades para integrarse socialmente. En relación a esta situación, investigaciones sobre la relación entre los jóvenes y el mercado de trabajo, pasan revista a las principales hipótesis que explican el elevado desempleo juvenil. Tales investigaciones se encuentran en trabajos como los de Weller (2003 y 2007), Salvia (2008 y 2013), Pérez (2008), Tokman (2003).

Entre las principales hipótesis tomadas en cuenta se encuentran aquellas que:

- a) centran su análisis en el desajuste entre oferta y demanda de trabajo;
- b) ponen el acento en las características del mercado de trabajo producto de una estructura económica que no genera los puestos de trabajo necesarios para dar cabida a los nuevos ingresantes al mercado;
- c) enfatizan en las expectativas y aspiraciones de los jóvenes, originadas en los mayores niveles educativos, resultando en general superiores a las condiciones que la realidad del mercado de trabajo puede ofrecer;
- d) identifican en la rigidez de la legislación laboral una causa de disminución de las oportunidades de empleo de los jóvenes, básicamente por la existencia de salarios mínimos y de normas de protección frente a los despidos.

Desde hace varias décadas tanto en América Latina como en Argentina, se han puesto en marcha diversas intervenciones por parte del Estado en particular a través del MTEySS, para dar atención a la problemática del acceso y la permanencia al mundo del trabajo de los jóvenes, especialmente de aquellos con menores niveles educativos y provenientes de hogares con menos recursos. Gran parte de ellas se centraron en el desarrollo de acciones formativas destinadas a elevar la calificación de la oferta de trabajo y mejorar la empleabilidad de este grupo desfavorecido.

En relación a esta cuestión, es abundante la literatura y trabajos que analizan políticas, programas y proyectos de formación para el trabajo destinados a jóvenes de sectores vulnerables. Entre las principales investigaciones se encuentran las elaboradas por Neffa, Bantar y Brown (2015), Brown (2012), Herger (2005), Jacinto y Millenaar (2009), Jacinto (1997, 2002, 2006, 2008, 2009), Riquelme, Herger y Langer (2005), Riquelme y Herger (2006), Capelletti y Byk (2008).

En cuanto a estudios y análisis del PJMyMT algunos autores como Pérez y Brown (2014) creen que el PJMyMT es uno de los programas implementados en la postconvertibilidad

que articula una mayor cantidad de dispositivos propios del proceso de activación de las políticas públicas de empleo. Las distintas acciones del programa tienen como objetivo final el incremento de la empleabilidad ya sea a partir de mejorar el nivel de instrucción/ capacitación o del aumento de la experiencia en el ámbito laboral, dispositivos cercanos a la perspectiva del *welfare*. También Roberti (2016) en su análisis de este programa sostiene que el PJMyMT constituye un ejemplo paradigmático del giro en las políticas de protección social iniciadas en los años 2000, caracterizadas por la promoción de un enfoque de derechos, la intersectorialidad e integralidad.

3. Metodología

La presente tesis se centra en el análisis de la implementación – a través de las OEM de Viedma - de una de las políticas activas de empleo destinadas a mejorar la empleabilidad de la población joven. En particular el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo surge en el año 2008 y es implementado a partir del año 2013 en la ciudad de Viedma, en un contexto político marcado a nivel nacional y provincial por gobiernos justicialistas, y a nivel local por gobiernos radicales.

La perspectiva metodológica elegida para este trabajo de tesis, utiliza técnicas tanto de los enfoques cualitativos y cuantitativos, para lo cual se procedió a realizar una revisión de las fuentes primarias y secundarias que abordan el tema aquí propuesto.

En cuanto a las fuentes secundarias se recurrió a la revisión y análisis de bibliografía especializada sobre jóvenes, trabajo y políticas públicas de empleo. Para el análisis de los principales indicadores del mercado laboral del aglomerado Viedma – C. de Patagones, para el período 2014- 2017, se utilizaron los datos procesados por la Dirección de Estadísticas y Censos de la provincia de Río Negro, recabados por la EPH.

Cabe aclarar que, para el grupo etario 18- 24 años la información de la EPH sobre ocupación, desocupación, tasas de actividad, empleo y desempleo, es discontinua, ya que se registran datos entre los años 2010 y 2014. Si se dispone con información de aquella institución para el grupo etario de jóvenes comprendidos entre los 20 a 29 para los años 2014 – 2017. Por tal motivo para la elaboración de la presente tesis se recurrió a la filtración de datos, específicamente para el grupo etario de 18 a 24 años, que fueron procesados por la Dirección de Estadísticas y Censos de la provincia de Río Negro.

También, se utilizó documentación oficial específica relacionada con reglamentos operativos de los planes y programas elaborados por el MTEySS; y además, se recurrió

información estadística procedente de la base de datos de la OEM de la ciudad de Viedma perteneciente al PJMyMT. La información de la documentación oficial, fue complementada con el uso de información periodística de circulación en los medios locales.

En cuanto a las entrevistas a informantes claves, se identificaron a aquellos ex funcionarios que cumplieron funciones en la OEM, el Municipio y la GECaL local, y que estuvieron a cargo de la gestión e implementación de políticas de empleo generadas por el Municipio y por el MTEySS.

4. Estructura de la tesis

La presente tesis está organizada en cuatro capítulos, más un apartado que incluye la conclusión. En el capítulo I, se presenta el marco teórico y conceptual que organiza este trabajo de tesis. En el mismo, se aborda el concepto de juventud, las diferentes conceptualizaciones elaboradas sobre el mismo, así como las distintas perspectivas teóricas utilizadas por la sociología de la juventud. Presenta además las conceptualizaciones existentes sobre políticas públicas, y en particular las referidas a las políticas activas de empleo, las cuales son entendidas como intervenciones que realiza el Estado para modificar o corregir situaciones no deseadas en el mercado laboral. En cuanto a las políticas activas de empleo juvenil, se describirán algunas de las características que poseen los actuales dispositivos de intervención sobre la población joven.

En el capítulo II, se realiza un recorrido de la situación, social y económica previa y posterior a la crisis del 2001 en Argentina. Se presta especial atención a las transformaciones sociales y económicas producidas durante la etapa de la postconvertibilidad, las cuales inauguran un nuevo ciclo expansivo de la economía que permitió una recuperación del empleo y de las protecciones sociales; y en la implementación a partir del año 2015 de un nuevo modelo económico de acumulación implementado por el gobierno de Cambiemos, caracterizado por los intentos de revertir la situación previa en materia de empleo y protecciones sociales. En este Capítulo se incluye también los diagnósticos elaborados por distintos autores, sobre la situación laboral de los jóvenes en el mercado laboral durante la gestión kirchnerista y la gestión de Cambiemos, en el marco de una economía caracterizada por la heterogeneidad estructural.

En el capítulo III, se inicia con una descripción de la organización interna y funcional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para luego realizar una presentación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, en la cual se analiza el contexto de su creación, su inserción institucional y sectorial, los objetivos específicos y población destinataria, así como los actores que intervienen en su gestión e implementación.

El capítulo IV, se realiza un diagnóstico de la situación socio laboral de los jóvenes comprendidos entre los 18 y 24 años en la ciudad de Viedma, y de las dificultades que enfrentan los mismos de insertarse en el mercado laboral. En base a la difícil situación que atraviesan aquellos jóvenes provenientes de hogares de bajos recursos, se describirán aquellas intervenciones destinadas a la inclusión socio laboral de jóvenes vulnerables implementadas por el Municipio de Viedma, abordando en particular la implementación del PJMyMT.

Finalmente, en el último apartado se brindan las conclusiones a las que se llegó en este trabajo de tesis.

CAPITULO I: El marco teórico –conceptual

En este capítulo se presenta el Marco Teórico y los principales conceptos que guían la investigación de la presente tesis.

En primer lugar se realiza una breve revisión de la literatura específica sobre el concepto de juventud, sus orígenes, las condiciones políticas, sociales, culturales y económicas que hacen posible su aparición y los profundos cambios en la condición joven producidos a fines del siglo XX, así como los distintos enfoques en los estudios sobre juventud.

En segundo lugar se desarrollan los conceptos de políticas públicas junto con el de políticas de empleo entendida estas como intervenciones del Estado en el mercado laboral y haciendo hincapié en la transición de políticas pasivas a políticas activas destacando también sus diferencias.

En tercer lugar se describirán las características de aquellas políticas destinadas y focalizadas a la población joven tanto a nivel latinoamericano y argentino. Por último, se abordaran aquellas políticas públicas de formación y capacitación para el trabajo, tipo de diseño en el cual se enmarca el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

1. Los orígenes de la juventud como grupo social

Desde tiempos remotos se ha hablado de juventud. Hay evidencias de la existencia de grupos de jóvenes por consideraciones de edad desde las sociedades primitivas a las primeras civilizaciones de la Antigüedad, como Grecia y Roma. Pero se tiende a considerar que la juventud, como grupo social definido, no cobró importancia hasta la Modernidad (Souto Krustin, 2007).

Para Souto Krustin, la juventud es definida como un periodo de la vida de una persona en el que la sociedad deja de verle como un niño pero no le da un estatus y funciones completos de adulto. Cronológicamente, no tiene unos límites de edad precisos ya que, con el tiempo, se ha producido un proceso de ampliación de estos límites –que no dependen sólo de consideraciones psicológicas, sino del desarrollo social, de las posibilidades de independencia económica y política, de la legislación, o de la percepción de la sociedad, y de los mismos jóvenes y de las organizaciones juveniles-, que continúa en la actualidad.

Varios investigadores, entre ellos Souto Krustin (2007), Margulis y Urresti (1998), y Roberti (2018) coinciden en señalar que el proceso de conformación de la juventud como

grupo social definido se inició en Europa entre finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX.

Sin embargo la juventud tal como hoy la conocemos es una invención de la posguerra, en el sentido del surgimiento de un nuevo orden internacional que conformaba una geografía política en la que los vencedores de occidente, accedían a inéditos estándares de vida e imponían sus estilos y valores. La sociedad reivindicó la existencia de los niños y los jóvenes, como sujetos de derechos y, especialmente, en el caso de los jóvenes, como sujetos de consumo (Reguillo, 2000).

Según Feixa (1998) cinco factores de cambio fueron fundamentales para la irrupción de la juventud en este contexto. Primero, la emergencia del Estado de bienestar al crear las condiciones para lograr crecimiento económico sostenido y para la protección social de los grupos dependientes. Los jóvenes se convirtieron en uno de los sectores más beneficiados por las políticas de bienestar. Las mayores posibilidades educativas y de ocio, la seguridad social, la ampliación de los servicios a la juventud, la transferencia de recursos de los padres a los hijos, revierten en la consolidación de la base social de la juventud. En segundo lugar, la crisis de la autoridad patriarcal conllevó a una ampliación de las esferas de libertad juvenil. En tercer lugar, el nacimiento del *teenage market* ofreció por primera vez un espacio de consumo específicamente destinado a los jóvenes, que se habían convertido en un grupo con creciente capacidad adquisitiva: moda, adornos, locales de ocio, música, revistas, etc., constituían un segmento de mercado de productos sin demasiadas distinciones de clase. En cuarto lugar, la emergencia de los medios de comunicación de masas permitió la creación de una verdadera cultura juvenil internacional- popular que iba articulando un lenguaje universal a través de los *mass media*, la radio, el disco y el cine, que hacía que los jóvenes empezaran a identificarse más con sus coetáneos que con los miembros de su clase o etnia. Y en quinto lugar, el proceso de modernización en el plano de los usos y costumbres supuso una erosión de la moral puritana, dominante desde los orígenes del capitalismo, siendo progresivamente sustituida por una moral consumista más laxa y menos monolítica, cuyos portadores fueron los jóvenes.

1.1. La condición juvenil

Una de las características de la sociedades occidentales, es que se encuentran organizadas por estructuras etarias donde se juegan relaciones de poder. En este sentido, las edades

son estadios biográficos culturalmente contruidos, que admiten fronteras más o menos laxas y formas más o menos institucionalizadas de paso entre los diversos grados de edad. Cada cultura tiene sus propios modos de organizar la temporalidad y de producir sus edades. En el caso de las culturas occidentales modernas estos esquemas han sido la institucionalización y cronologización del ciclo vital (Roberti, 2018).

Estas sociedades delimitan las etapas de integración de las nuevas generaciones a través de instituciones que marcan ritos de pasaje modernos, e instituyen un estadio propio para la juventud. En virtud de ello, la centralidad de las instituciones educativas fue y es importante en el proceso de conformación de sujetos jóvenes. También el trabajo ocupó un lugar central en la definición cronológica del tiempo vital occidental y moderno, principalmente a partir de mediados del siglo XX (Roberti, 2018; Miranda y Otero, 2009). A partir de entonces, comienza a definirse a la edad adulta como una etapa de plena actividad laboral y de reproducción social. En base a esta definición de adultez se estructuro un modelo tri-etápico como forma hegemónica de regulación del tiempo vital, donde la primera etapa estuvo asociada a la preparación para la vida activa (niñez-juventud), la segunda a la vida activa con empleo (adultez) y una tercera de retiro de la actividad productiva (vejez). Desde ese momento, la edad se impuso como marcador cronológico del curso irreversible de la vida, designó un ritmo uniforme a las etapas estables de las biografías y delimitó el paso entre estatus bien definidos (Roberti, 2018). Este modelo tri-etápico, según Miranda y Otero (2009), permitió delinear la definición de la juventud en tanto un período transitorio de formación y de preparación para la adultez. De este modo, en las ciencias sociales se conceptualizó a la juventud en tanto un período de moratoria social destinado a la formación de las nuevas generaciones para la asunción de los roles adultos.

En este contexto, según estas autoras, tres procesos fueron considerados fundamentales para la expansión de la moratoria social: la estructuración de la esfera familiar diferenciada del ámbito del trabajo; la consecuente separación de la niñez del ámbito de la producción, y la expansión del sistema educativo.

1.2. El surgimiento de la nueva condición juvenil

A fines del siglo veinte se asiste a un conjunto de procesos sociales, económicos, políticos y culturales que provocaron la transformación de aquel modelo tri-etápico y

conjuntamente modificaron aquello que había sido conceptualizado como condición juvenil.

Aquella tradicional estructura lineal de transición definida por una secuencia culturalmente establecida y socialmente reproducida, en que se pasa de estudiar a trabajar, de ahí al matrimonio, todo con plazos estrictos, con edades prescritas, comenzó a ceder terreno a nuevas formas de transición, con otra estructura, otro orden en la secuencia y otros tiempos para cada paso (Dávila León y Ghiardo Soto, 2005). Varios estudios sobre juventud (Roberti, 2018) señalan que se produjo una desinstitucionalización del curso de vida, la creciente des-regulación y la menor normalización en la secuenciación del calendario vital provocando de esta forma la pérdida del aspecto predecible y seguro de la vida.

En particular, según Miranda y Otero (2009) aquellas actividades que habían sostenido la condición juvenil habrían experimentado una fuerte transformación producto de un conjunto de fenómenos que se desarrollaron durante las últimas décadas. Entre estos fenómenos se destacan:

- El mayor acceso y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo forma parte de un proceso de largo plazo que adquirió mayor relevancia durante las últimas décadas del siglo veinte, abarcando procesos tales como la masificación de la escuela secundaria y la expansión de la matrícula de nivel superior.
- La metamorfosis del mercado laboral hace referencia a aquel conjunto de fenómenos que modificaron la condición salarial como modalidad principal de integración al empleo. En este sentido, durante las últimas del siglo XX, se expandieron procesos de flexibilización y des-regulación laboral que afectaron las condiciones de vida de los trabajadores. De forma tal que, la desocupación, precarización del trabajo y vulnerabilización del sector del trabajo afectaron a distintos grupos sociales, teniendo una fuerte intensidad entre los jóvenes, dada su condición de ingresantes recientes al mercado laboral.
- La composición familiar sufrió también significativos cambios, que se evidenciaron en la disminución del número de matrimonios, el incremento de la co-habitación, la mayor incidencia de las separaciones y divorcios, la disminución del número de nacimientos, la difusión de las familias monoparentales (con una mujer cabeza de familia) y las familias ensambladas, entre otras.

- Por último, la modificación en las relaciones inter- generacionales estuvo asociada con la difusión de las nuevas tecnologías de información y la proximidad de los jóvenes con el cambio tecnológico. Esto generó una nueva distribución de los saberes socialmente relevantes entre las generaciones (Miranda y Otero, 2009).

A partir de las mencionadas transformaciones, varios estudios de juventud (Miranda, 2007; Roberti, 2014 y 2018; Miranda y Otero, 2009) han destacado la emergencia de una nueva condición juvenil. Entre los atributos centrales de la nueva condición juvenil se destacaron, por un lado, una fuerte autonomía individual (vinculada a los procesos de individualización), y por otro, el retraso en la emancipación económica del grupo familiar de origen relacionada con la escasez de oportunidades laborales y la mayor permanencia en el sistema educativo formal.

De esta manera, si durante años determinados ritos y pasajes por distintas instituciones (la escuela, el trabajo, la constitución de una nueva familia) configuraban las trayectorias de la juventud a la adultez, hoy esos hitos se desdibujan. De un modelo de transición lineal con un destino final conocido, se habría pasado a una multiplicación de transiciones, de pasajes del empleo al desempleo, y viceversa, del empleo a la inactividad, y aún pasajes del empleo a otro empleo de diferentes condiciones y niveles de precariedad (Jacinto y Millenar, 2009).

Para finalizar, si bien los procesos de individuación subrayan que el joven tiene que construir su propia biografía, esto no implica subestimar las condiciones de origen. La pertenencia de los jóvenes a un determinado sector social propicia una configuración desigual de sus trayectos. La construcción de tipologías de trayectorias que utilizan estudios recientes, traslucen la complejidad y heterogeneidad en las formas de ser joven, así como también las desventajas estructurales que se inscriben en los diversos recorridos juveniles. Estas investigaciones logran diferenciar entre la mayor propensión a desarrollar trayectorias no lineales o fallidas por parte de los sectores menos favorecidos, de aquellas trayectorias biografiadas o exitosas características de los sectores más acomodados, que experimentan un margen más amplio de elección (Roberti, 2018).

1.3. Los primeros estudios sobre juventud

A principios del siglo XX, comienzan a desarrollarse los primeros estudios académicos de juventud. El psicólogo estadounidense Stanley Hall en su libro, *Adolescence: its psychology and its relations to physiology, anthropology, sociology, sex, crime, religion*

and education (1904), desarrolló una noción biológica de la adolescencia/ juventud que la asociaba con un período de tensión y desorden emocional.

En cambio, las primeras aproximaciones sociológicas al concepto de juventud se elaboraron en los años veinte del siglo XX. Margaret Mead en su estudio sobre los jóvenes en Samoa contradice las teorías de la adolescencia elaboradas por Hall. Negó el carácter biológico de la adolescencia y la juventud y que la primera fuera necesariamente un periodo de estrés y tensión, y defendió la preponderancia de los factores culturales.

Según Roberti (2018), estos planteamientos convergieron en los enfoques psico-sociológicos de la adolescencia y la juventud desarrollados por Erik Erikson (1968) en los años '70. Surge entonces una visión más relativizada y sociológica que veía la adolescencia, en las condiciones cambiantes de la sociedad contemporánea, como un período de crisis de identidad y moratoria de rol. Este concepto de moratoria social propuesto desde la perspectiva psicosocial, fue adoptado en el tratamiento de la juventud, entendida ahora como una etapa de transición y preparación para el ejercicio de roles adultos.

Siguiendo con esta autora, las primeras aproximaciones críticas a estas visiones introdujeron una perspectiva de clase que destacaba la reproducción de las estructuras de poder y las desigualdades sociales a través de los grupos de edad, como muestran las obras producidas en el marco del Centro de Estudios Culturales Contemporáneos de la Universidad de Birmingham a partir de los años '70 (Roberti, 2018).

En América Latina los trabajos académicos sobre la juventud comienzan a surgir más tardíamente en relación a los mismos estudios europeos y norteamericanos. La irrupción de los jóvenes en la escena pública contemporánea de Latinoamérica puede ubicarse en la época de los movimientos estudiantiles de la década del '20, constituyéndose a partir de allí como importantes protagonistas de la historia del siglo XX.

En Argentina los jóvenes se constituyen como una problemática de estudio hacia fines de la década de los '80. Algunas investigadoras como Chaves (2009) y Roberti (2018) destacan el Informe Nacional de Juventud publicado en 1986 de Cecilia Barslavsky, como uno de los trabajos fundantes en el campo de las investigaciones sobre juventud en el país. A partir de entonces, los estudios de juventud comienzan a expandirse abarcando principalmente temas sobre educación y trabajo pero generalmente centrándose solo en el gran aglomerado urbano de Buenos Aires. En la década de los '90 las investigaciones aumentan y comienzan a extenderse sobre áreas temáticas más diversas (Chaves, 2009).

1.4. La juventud y las conceptualizaciones sobre el término

Actualmente el término juventud continúa siendo un tema de debate. Desde algunas disciplinas, se ha consensuado aprehender a esta clase de edad como una etapa que depara cambios significativos en la biografía de un sujeto, tanto en lo que respecta a su madurez biológica como a su madurez social. Sin embargo, persisten distintas conceptualizaciones en torno a esta noción en las Ciencias Sociales.

Dentro de la perspectiva sociodemográfica, encontramos que el término juventud hace referencia a una franja etaria; se asocia a un período específico del ciclo de vida. En este enfoque, la edad biológica resulta un referente importante para la construcción de datos e información estadística.

Según Chaves (2009) los organismos internacionales como la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) y el Consejo Económico para América Latina y el Caribe (CEPAL) adoptan la perspectiva demográfica definiendo como jóvenes a aquellas personas que tienen entre 14 y 24 años de edad; y ambas instituciones, ya desde el informe 2003, se han visto en la necesidad de modificar el criterio etario incluyendo en la población joven a las personas de entre 10 y 29 años. Sin embargo como señala Roberti (2018) varias investigaciones europeas mencionan los procesos de desestructuración y prolongación de la etapa juvenil, utilizando un criterio etario que abarca entre los 15 y 29 años de edad, al que se inscriben numerosos estudios latinoamericanos.

Para el caso argentino, tanto Chaves (2009) como Roberti (2018) indican que tanto el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), como la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU), han decidido colocar los límites de la etapa joven entre los 15 y los 29 años. Asimismo, el alargamiento del período juvenil, significó la elaboración de nuevas distinciones y delimitaciones que tienen por objetivo establecer subgrupos etarios al interior de la categoría: los jóvenes menores (15 a 19 años), los jóvenes plenos (20 a 24 años), y los jóvenes adultos (25 a 29 años).

Por otra parte, otro grupo de investigaciones juvenológicas, cuestionan la aproximación etaria, incorporando dimensiones de análisis relativas al carácter sociocultural del fenómeno. Según estas investigaciones, la juventud no puede entenderse como una categoría que clasifica a los individuos en relación a un dato biológico. El establecimiento de parámetros estadísticos comparables se enfrenta a la diversidad de realidades sociales y culturales que trascienden los límites de edad. Roberti (2018) destaca que la condición juvenil no se ofrece de igual forma al conjunto de los integrantes pertenecientes a la

categoría estadística de este grupo de edad. Por el contrario, existen modos diferentes y desiguales de ser joven. En consecuencia, el riesgo de los análisis que toman únicamente la referencia etaria como variable explicativa, es que olvidan la construcción social que subyace a las edades biológicas. Esto se evidencia en que la misma edad puede tener significados diversos en diferentes épocas históricas y en distintos sectores sociales al interior de una misma formación social.

Frente a estas conceptualizaciones en torno a la noción de juventud, Pérez Islas (2000) sistematiza algunos de los criterios que resumen los elementos coincidentes de las definiciones más divulgadas en los medios académicos latinoamericanos. Para este autor, la juventud es:

- Un concepto relacional. Sólo adquiere sentido dentro de un contexto social más amplio y en su relación con lo no juvenil (la interacción con categorías como las de género, étnicas, de clase social, etcétera).
- Históricamente construido. No ha significado lo mismo ser joven ahora que hace veinte años, el contexto social, económico y político configura características concretas sobre el vivir y percibir lo joven.
- Es situacional. Por lo que responde sólo a contextos bien definidos, en tanto se debe evitar las generalizaciones, que hacen perder lo concreto y específico de cada caso.
- Es representado. Pues sobre lo juvenil se dan procesos de disputa y negociación entre las hetero- representaciones (elaboradas por agentes o instituciones sociales externos a los jóvenes) y las auto- percepciones de los mismos jóvenes. En algunos casos ambas coincidirán, en otros se establecerán relaciones conflictivas o de negociación, donde se delimita quiénes pertenecen al grupo juvenil y quiénes quedan excluidos.
- Cambiante. Se construye y reconstruye permanentemente en la interacción social, por lo tanto, no está delimitado linealmente por los procesos económicos o de otro tipo, y aunque éstos inciden, el aspecto central tiene que ver con procesos de significado.
- Se produce en lo cotidiano. Sus ámbitos de referencia son íntimos, cercanos, familiares: los barrios, la escuela, el trabajo, etcétera.
- Pero también puede producirse en lo imaginado. Donde las comunidades de referencia tienen que ver con la música, los estilos, internet, etc.
- Se construye en relaciones de poder. Definidas por condiciones de dominación/ subalternidad o de centralidad/ periferia, donde la relación de desigualdad no implica

siempre el conflicto, pues también se dan procesos complejos de complementariedad, rechazo, superposición o negación.

- Es transitoria. Donde los tiempos biológicos y sociales del joven en lo individual, los integran o expulsan de la condición juvenil, a diferencia de las identidades estructuradas/ estructurantes que son perdurables (como las de clase, étnicas, nacionales o de género).

1.5. Los enfoques en las investigaciones sobre juventudes

Dentro de las Ciencias Sociales se han producido diversas perspectivas teóricas de aproximación a la juventud. Algunos autores como Casal y otros (2011) proponen reducir a tres los principales enfoques epistemológicos: como ciclo vital, como nueva generación y como tramo biográfico o itinerario. Sostiene que la sociología se inscribió tradicionalmente desde hace varias décadas en las primeras perspectivas; sin embargo, recientemente al interior de esta disciplina comenzó a difundirse el enfoque biográfico en las investigaciones sobre juventudes.

Por un lado, los análisis funcionalistas, son los que inauguran la tradición de estudios sobre la edad y el ciclo de vida en los Estados Unidos, en particular a través del artículo de Talcott Parsons (1942) *Age and sex in the social structure of United States*. Desde el funcionalismo parsoniano y las interpretaciones basadas en éste, se enfatizaron las funciones positivas de la juventud en la integración social, aun considerando la juventud como un periodo de considerable tensión e inseguridad: las culturas juveniles podían hacer más fácil la transición al mundo adulto, pero, a la vez, eran una muestra de las tensiones existentes en las relaciones entre los jóvenes y sus mayores (Souto Krustin, 2007; Roberti, 2018).

Otra de las referencias teóricas más significativas que abordan la juventud, es importante mencionar también la perspectiva generacional. Durante el período de entreguerras se desarrollaron las principales teorías generacionales elaboradas por el español José Ortega y Gasset (1923) y el húngaro Karl Mannheim (1928). Según esta perspectiva, la generación no puede comprenderse como un grupo social definido sólo a partir de la coexistencia en un tiempo histórico común. Es una categoría nominal que dadas ciertas afinidades, establece condiciones de probabilidad para la agrupación e identificación entre los sujetos. Para que se constituya un grupo social hace falta que los individuos,

además de compartir los mismos acontecimientos sociales en un período común de sus vidas, los enfrenten desde una misma posición social (Roberti, 2018).

Finalmente, surgida a partir de la segunda mitad de los años 70, encontramos una tercera perspectiva teórica conocida como la sociología de la transición, siendo Joaquim Casal uno de los principales referentes teóricos a nivel internacional. Según este autor, la juventud se entiende desde este enfoque, como un tramo dentro de la biografía que va desde la emergencia de la pubertad física hasta la adquisición de la emancipación familiar plena y desde la salida del sistema escolar hasta la inserción laboral (Casal, 2011).

2. El concepto de políticas públicas

En la literatura especializada, existe gran cantidad de definiciones del concepto de política pública.

Una primera aproximación a este concepto, es aquella propuesta por Meny y Thoening (1992) que la definen como el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Además señalan que una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o varios actores públicos.

Una segunda definición es la elaborada por Ozlak y O'Donnell (1981). Estos autores conciben a la política pública como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.

Otra definición alternativa es la elaborada por Tamayo Sáez (1997). Para este autor, las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. También las políticas públicas, pueden entenderse como un proceso que se inicia cuando un gobierno o directivo público detecta la existencia de un problema o una cuestión socialmente problematizada que merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. El proceso o ciclo de

construcción de las políticas públicas varía en algunas fases según los autores consultados, pero básicamente, comprende las siguientes:

- a) Identificación y definición del problema;
- b) Formulación de las alternativas de solución;
- c) Adopción de una alternativa;
- d) Implantación de la alternativa seleccionada;
- e) Evaluación de los resultados obtenidos.

A este conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno para influir sobre el problema se lo denomina políticas públicas.

El proceso de políticas públicas tiene un carácter cíclico. El gobierno, una vez efectuada la intervención, mide los efectos de la misma sobre el problema y tras observar si éste ha concluido o si permanece, se pregunta si es necesario seguir actuando. En caso afirmativo, esto daría lugar a un nuevo proceso de formulación de alternativas. Los resultados de la política retroalimentan el proceso.

Cabe señalar que el ciclo o proceso de las políticas públicas es una construcción conceptual que no tiene por qué ocurrir en la realidad (Tamayo Sáez, 1997: 1: 283). En la práctica, según Aguilar Villanueva (1992), las etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse. En suma, la separación analítica no debe ser confundida con una separación real, una secuencia temporal.

El ciclo de la política pública se inicia cuando una cuestión socialmente problematizada se incorpora a la agenda. Esta puede desagregarse en: a) sistémica (la de todos los actores), b) gubernamental (la de los órganos estatales de decisión) y, c) política (la que efectivamente será objeto de decisión).

En especial, lo que configura la agenda sistémica son todos los problemas que aquejan a la sociedad. Pero no toda cuestión que desde la sociedad aparece como problematizada logra constituirse en objeto de una política pública.

Cuando se define un problema, aparece prefigurada cuál es la salida deseable o la perspectiva desde la cual interesa transformar esa realidad insatisfactoria. Por esto la definición de los problemas no es poco significativa ni mucho menos neutral.

Lo que habilita la afirmación de que los problemas no existen sólo objetivamente, en tanto tales, sino que requieren de la percepción de un actor individual o colectivo que se plantee la cuestión. La referencia a cuestiones socialmente problematizadas, pone a la vez el acento en otra dimensión de la constructividad de lo social: los valores con relación a los

cuales se definen los problemas lejos de ser meramente individuales expresan y definen los ámbitos de pertenencia de los actores, donde éstos se forman e informan.

En una sociedad desigual, esta perspectiva ilumina otra dimensión fundamental en la constitución de la agenda: la que hace referencia a que no todos tienen socialmente la misma capacidad de problematizar, entendiéndose por tal la aptitud de procurar y disponer de los recursos necesarios para poder fundamentar por qué determinadas situaciones insatisfactorias deben ser asumidas socialmente como tales para su remoción.

A veces es posible reconstruir, desde las temáticas priorizadas, la escala de valores o las preferencias sociales que expresan (n) el/los decisor (es). Pero muchas otras la priorización no obedece a criterios ligados a preferencias, pudiendo obedecer a imposiciones de hecho, cálculo racional de conveniencias, mera especulación política o económica, tentativas anticipatorias para frenar la tematización de otros actores y hasta urgencias nacidas desde instancias que no se controlan (como imposiciones más que orientaciones de organismos internacionales de financiamiento) (Díaz, 1998).

2.1. Las políticas de empleo

Existen una amplia variedad de formas para denominar a aquellas políticas dirigidas a regular el funcionamiento del mercado de trabajo y en la relación entre el capital y el trabajo.

Las políticas laborales (denominadas también de empleo o de mercado de trabajo), constituyen intervenciones sociales del Estado que inciden de manera directa en las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos actores sociales y la relación entre el capital y el trabajo (Delfino, 2015). Samaniego (2002), que las define como políticas de mercado de trabajo, sostiene que estas, utilizan un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales, el sector público interviene en dicho mercado con el objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación.

Según el trabajo de Cortes y Marshall (1991) históricamente el estado regula el mercado de trabajo a través de tres instrumentos: las medidas de política laboral (que incluirían la legislación del trabajo y las políticas hacia el mercado de trabajo), la provisión estatal de bienes y servicios y la seguridad social. En cuanto a la provisión estatal de bienes, servicios y transferencias (educación, salud, vivienda, asistencia alimentaria, etc.) se lleva a cabo con los recursos que el estado obtiene de la recaudación tributaria y se destinan al

consumo colectivo y a las transferencias monetarias y subsidios. El sistema de seguridad social, por otra parte, provee un ingreso a los asalariados en situaciones de inactividad forzosa (enfermedades, vejez, desempleo). Las transferencias monetarias de la seguridad social permiten reducir la responsabilidad de las familias en solventar el consumo de los inactivos y los desempleados quienes de este modo no se ven forzados a vender su fuerza de trabajo en condiciones desfavorables. Por lo tanto, regula el volumen de la oferta de fuerza de trabajo.

Por último, según estas autoras, las políticas hacia el mercado de trabajo, constituyen el instrumento de regulación estatal del mercado de trabajo por excelencia (Cortes y Marshall, 1991). La legislación del trabajo es su principal componente que establece las condiciones de trabajo, contratación y despido, así como los niveles mínimos o máximos de remuneración. El segundo componente de la política laboral, son las medidas hacia el mercado de trabajo, dirigidas a regular el volumen, las características y distribución de la oferta de fuerza de trabajo, como por ejemplo el reclutamiento de mano de obra extranjera, incentivos o desincentivos a la movilidad geográfica de la mano de obra, entre otros.

Dentro de este tipo de políticas de empleo Neffa (2011), establece una diferenciación entre las políticas de empleo pasivas y las políticas de empleo activas.

2.2. Las políticas pasivas y las políticas activas de empleo

Las políticas pasivas, serían las que ponen el acento en el comportamiento de la oferta de fuerza de trabajo, operan por lo general en el horizonte de la coyuntura o de ciclos cortos (pero que pueden dar lugar a efectos duraderos), proporcionan subsidios y políticas sociales a los desempleados y procuran contener el desempleo mediante el incremento de la población económicamente inactiva y la reducción o contención de la oferta de fuerza de trabajo. Son por lo general políticas focalizadas, dirigidas a la fuerza de trabajo más vulnerable y precaria. Lo que las caracteriza es tratar de garantizar un mínimo de recursos para asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo de las personas sin empleo y minimizar o al menos atenuar los efectos de la insuficiencia de empleos disponibles para dar una ocupación a toda la PEA. La medida pasiva más importante consiste en otorgar a los desocupados un subsidio por desempleo o en su defecto, otorgar los beneficios de políticas sociales u otorgar una asistencia de contenido alimentario (Neffa, 2011).

Las políticas activas de empleo son definidas por este autor, como aquellas que con una perspectiva de mediano y largo plazo, y actuando al mismo tiempo sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, se proponen lograr un efecto positivo sobre el nivel de empleo y reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas macroeconómicas estructurales y además promover la generación de nuevos empleos. Serían entonces activas cuando su objeto es triple: 1) tratar de reducir el desempleo; 2) modificar el nivel y la calidad de la oferta de fuerza de trabajo (para satisfacer las demandas cuantitativas y cualitativas de empleo por parte de los trabajadores), y 3) cambiar la naturaleza de la demanda (para aumentar la cantidad y la calidad de las ofertas de empleo que hacen los empleadores) (Neffa, 2011).

En cuanto a la activación de las políticas de empleo, Brown (2012) argumenta que surgieron en dos momentos distintos.

Por un lado, durante los años 50 en Suiza cuando se buscaba equiparar la oferta a la demanda en un contexto de rápido desarrollo económico y tecnológico a partir de programas de capacitación para los desocupados; y por el otro, durante los años 70, cuando el aumento del desempleo comenzó a alertar a los Estados que debían destinar cada vez más presupuesto a políticas pasivas (*welfare*) como el seguro por desempleo. De esta manera, comenzaron a llamarse políticas activas de empleo a aquellas que incentivaban la rápida reinserción en el mercado laboral de los trabajadores desocupados. Estas políticas fueron aplicadas en un primer momento en los países anglosajones y luego comenzaron a expandirse al resto de los países europeos y al mundo (Brown, 2012).

Tanto para Brown (2012) como para Moreno y Serrano Pascual (2007), las políticas activas estarían dentro de lo que denominan paradigma de la activación.

Las primeras definiciones sobre paradigma de activación o *workfare* datan de mediados de los años '70 y responden a un cambio en la concepción de los riesgos sociales y en la forma de gestionar a las poblaciones desempleadas y pobres.

Brown (2012) utiliza la definición que conceptualiza a la lógica del *workfare* o activación como un conjunto de programas, medidas e instrumentos orientados a integrar en el mercado de trabajo a las personas desempleadas y a mejorar sus niveles de integración social y económica a partir de su (re)ingreso al mercado laboral. Los programas de *workfare*, se complementan con los denominados *learnfare* y *trainingfare*, los cuales buscan brindar las herramientas necesarias a las personas para que luego de la capacitación puedan conseguir empleo de manera autónoma y con mejores condiciones en materia de calificaciones (Delfino, 2015).

Según Moreno y Serrano Pascual (2007), este paradigma de la activación, estaría modificando las lógicas de intervención y de protección social al menos en tres aspectos: (i) en un aumento de la individualización: las políticas se dirigen más hacia la intervención en las conductas, motivaciones y actitudes individuales que hacia la fijación de condiciones para la justa distribución de las riquezas.

(ii) énfasis en el empleo: el empleo pasa a ocupar un lugar central en tanto forma de inclusión social, el objetivo de las políticas activas de empleo es lograr a partir de éste la participación y la autonomía.

(iii) el acceso de los ciudadanos a sus derechos pasa a estar condicionado por la actitud y el comportamiento del beneficiario frente a su participación económica. De esta manera, el “merecimiento” se convertiría en el eje central de la propia condición de ciudadanía (Moreno y Serrano Pascual, 2007).

Se observa así el viraje en el rol del Estado, se pasa de un Estado de bienestar que era en su momento el que garantizaba el cumplimiento de determinados derechos mínimos para la sociedad, a un Estado que responsabiliza al ciudadano (desempleado y pobre) de su propio devenir (Brown, 2012).

3. Las Políticas de empleo para jóvenes en América Latina

Frente a un desempeño preocupante de la participación juvenil en el mercado de trabajo, las políticas públicas focalizadas en este grupo ocuparon un lugar central en la agenda de los países de América Latina. En la región, un promedio de 16% de los jóvenes está desocupado, y el 61% de quienes están empleados no posee cobertura de la protección social (Veza, 2014). Además, la transición de la escuela al trabajo está marcada por la discontinuidad y la precariedad convirtiendo a la inserción laboral en un objetivo difícil de alcanzar. En respuesta, la política pública ha llevado a cabo un conjunto amplio de iniciativas para enfrentar estos resultados adversos.

En este sentido, esta autora identifica los patrones recientes en las iniciativas de empleo juvenil en la región. En comparación con los anteriores, destaca tres características. En primer lugar, los programas tomaron una mayor orientación a la demanda dando lugar a subsidios para contratos de aprendizaje. Así, la mayoría de las iniciativas que ofrecen incentivos a los empleadores para enfrentar la baja demanda de trabajadores jóvenes se basan en legislaciones e incluyen salarios mínimos para jóvenes, incentivos financieros (subsidios salariales, exenciones impositivas, ausencia de indemnización para la

contratación de trabajadores jóvenes y protección laboral). Segundo, adquirieron un perfil más integral, tendiendo a conjugar capacitación con servicios de empleo o con otros componentes como la opción de emprendedurismo o subsidios a la contratación para promover la inserción laboral. Sin embargo, debido a la condición etaria, activos limitados, escasa experiencia laboral, el lanzamiento de un emprendimiento es más dificultoso para los jóvenes que para los adultos. Por ello, las iniciativas generalmente ofrecen capacitación para desarrollar las competencias empresariales, servicios de apoyo (orientación, tutoría, asesoramiento técnico y financiero) y acceso a microcréditos a esta población. Tercero, varios países otorgaron un mayor estatus institucional a estas intervenciones para jóvenes, estableciéndolas en leyes. En este sentido, se potenció la oferta laboral juvenil y sus vínculos con el mercado de trabajo. Los programas de capacitación generalmente involucraron diferentes tipos de aprendizaje y los participantes recibieron seguimiento y orientación a través de los servicios de empleo.

3.1. Las políticas activas de empleo juvenil en Argentina

En Argentina, al igual que el resto de los países de América Latina, desde fines de los '70 hasta el año 2004, el crecimiento económico fue débil, siguió descendiendo la participación del empleo en el sector primario y la expansión del sector terciario, mientras que el secundario se estancó y disminuyó. La generación de nuevos puestos de trabajo fue escasa y concentrada en el sector informal (sin protecciones sociales), y los salarios reales no se recuperaron. A ello se sumó la creciente flexibilización laboral. Hubo un aumento del desempleo. En este marco, comenzaron a desarrollarse políticas de empleo activas y pasivas. Las políticas de empleo se dirigieron en parte a reducir las barreras institucionales y del mercado de trabajo implementando reformas salariales y flexibilizando las regulaciones de la fuerza laboral; y por otra parte, intentaron reforzar el capital humano a través de la capacitación y estrategias de autoempleo.

Según sostiene Jacinto (2008), varios argumentos impulsaron la aparición de medidas orientadas a los jóvenes de bajo nivel de calificación: a) el aumento del desempleo juvenil; b) las visiones críticas acerca de la debilidad de la oferta de formación profesional para articularse con oportunidades concretas de empleo; c) la crítica a las regulaciones protectoras del empleo, que afectaría a los jóvenes.

En paralelo a la oferta regular de Formación Profesional desarrollada desde los años 50', en los '90 se implementaron dos tipos de programas *ad hoc* de capacitación laboral de

jóvenes: programas vinculados a políticas activas de empleo, centrados en la capacitación y la inserción en el mercado formal de empleo; otro tipo de programas son los considerados sociales, vinculados no a políticas de empleo sino a programas de lucha contra la pobreza, destinados a las poblaciones en situaciones de mayor vulnerabilidad.

El modelo de mercado adoptado se caracterizó por la subcontratación de cursos a centros privados, ONGs, también centros públicos, a través de licitaciones. Uno de los objetivos de estos programas fue el de generar una oferta institucional orientada por la demanda. Los programas ofrecieron capacitación laboral flexible, y orientada al mercado de trabajo formal, incluyendo pasantías en empresas. Muchas de las entidades de capacitación intervinientes en estos programas resultaron efímeras.

Otros programas *ad hoc* se desarrollaron en el marco de los Ministerios de Desarrollo Social, y/o Institutos de la Juventud, siendo también financiados por agencias multilaterales. En estos casos, ONGs, fundaciones, iglesias, centros nacionales de capacitación, gobiernos locales, etc., recibieron subsidios del Estado para el desarrollo de los programas dentro del campo de la educación no formal. La formación, se orientó hacia el sector informal, trabajos por cuenta propia y/o la organización de microemprendimientos. Los certificados otorgados en los programas no tuvieron ningún reconocimiento o equivalencia en la formación profesional regular.

Con la reactivación económica a partir de los años que siguieron al 2003, se ponen en marcha cambios en las perspectivas generales de las políticas de empleo. Surgen políticas con objetivos redistributivos, basados en una perspectiva de ampliación de los derechos sociales y ciudadanos.

En cuanto a los dispositivos vinculados con las políticas activas de empleo para jóvenes, Jacinto (2010a) destaca algunas características y también algunas permanencias en los enfoques y medidas. En primer lugar, observa que los programas que se orientan a brindar capacitación laboral de jóvenes suelen vincularse a la institucionalidad permanente, desarrollándose en el marco o articulándose en las instituciones regulares de formación profesional. Además, siguiendo una tendencia de los años '90s, la mayoría de los programas nacionales presenta una gestión descentralizada, con lo cual las provincias o estados y en particular los municipios, han cobrado un rol creciente como actores de los programas. Una segunda característica que destaca, es que varios programas contienen articulaciones con servicios de educación básica o secundaria, en general semi-presencial o alternativa. Dichas articulaciones se orientan a promover que los jóvenes finalicen el nivel básico o secundario. La última característica señalada por esta autora, es la

importancia de la incorporación de componentes de socialización laboral en los dispositivos. Ante las dificultades de los jóvenes para tener primeras experiencias laborales calificantes, los dispositivos apuntan a la intencionalidad de brindar una experiencia que constituya una suerte de socialización laboral.

En este sentido, tres estrategias apuntan a fortalecer las actitudes en los ámbitos de trabajo, las disposiciones hacia el trabajo y las estrategias individuales: la inclusión en pasantías en los cursos de capacitación, los programas de primer empleo y la orientación sociolaboral.

4. Políticas públicas de formación para el trabajo destinadas a jóvenes en Argentina

En cuanto a las políticas de formación y capacitación para el trabajo destinadas a la población joven en Argentina, D'Andrea, Sobol y Almirón (2016) identifican en la literatura dos períodos bien diferenciados.

El primero abarca las décadas del '50 y del '70 del siglo XX. En esta etapa, el Estado adopta un rol de ejecutor de las políticas de formación y capacitación creando instituciones de formación y capacitación, encargándose de su financiamiento con el fin de aportar un servicio al sector productivo. Estas características responden al modelo de sustitución de importaciones en donde la intervención del Estado se debía a la necesidad de los trabajadores de adquirir capacitación y formación para el trabajo, población que en su mayoría presentaba un bajo nivel educativo formal y escasas aptitudes y actitudes para el empleo en las industrias (Senor 2016). Así, como señalan Riquelme (1991) y Herger (2007) en los '60, es creado el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) sobre la base del CNAOP, institución que se orientó hacia la revisión y modernización de los planes de enseñanza técnica, definiendo el perfil de la carrera de los técnicos industriales. En sus inicios, el CONET programaba los cursos de formación profesional en colaboración con asociaciones gremiales y técnico- profesionales y los orientaba a la formación de adultos. Posteriormente da impulso a la creación de los denominados Centros Nacionales de Formación Profesional y comenzaron a dictarse cursos para adolescentes. Este paradigma entra en crisis desde la década del '70.

El segundo período iniciado a fines de esta década y principios de los años '80s, se destaca por el surgimiento de un nuevo paradigma de formación y capacitación profesional producto de los cambios sufridos por los modelos de producción y acumulación y por la

trasmutación del rol del Estado. Algunos autores como Barbetti (2010) y Senor (2016) señalan que las características preponderantes del nuevo modelo emergente estriban en que es el sector productivo quien decide y determina el tipo de cursos a dictar para sus respectivos trabajadores y se encarga de la ejecución de los mismos. Mientras el rol que adquiere el Estado es el de financiar los costos de dichos programas de formación y capacitación, regular y supervisarlos.

A partir de ahora, no basta sólo con transmitir determinadas habilidades manuales y conocimientos técnicos, sino que la dinámica del trabajo exige al sujeto contar con un conjunto de competencias básicas como por ejemplo, iniciativa, creatividad, trabajo en equipo, como las de carácter más técnico o específico. Desaparece la noción de una formación técnica inicial para desenvolverse en el mercado laboral durante toda la vida, para dar paso a la concepción de una educación permanente.

En esta nueva etapa, los actores de la formación se multiplican y se diversifican. Los Ministerios de Educación comienzan a interactuar con los Ministerios de Trabajo. Otros Ministerios también participan de la formación (Ministerios de Desarrollo, Planificación, Economía). Las empresas se constituyen en agentes de formación permanente y crean alianzas entre ellas o con las universidades, los sindicatos, las instituciones de formación profesional tradicionales y las ONGs. Según indican Martínez y Garino (2013) y Jacinto (2010a) la mayoría de los cursos adoptaron una lógica de mercado. El Estado financiaba empresas y ONGs para impartir capacitaciones orientadas al mercado de trabajo formal, pero también hubo cursos *ad hoc* en los que el Estado subsidiaba empresas ONGs, Iglesias, fundaciones, etc. para la formación destinada al sector informal, al cuentapropismo y a los emprendimientos. Sin embargo, ninguno de los programas de la época entabló puentes con la educación formal ni con la oferta regular de formación profesional.

Ante la multiplicación y diversificación de actores que participan en la formación, el Estado busca construir sistemas nacionales de formación profesional con el fin de enfrentar los desafíos que plantea la heterogeneidad: evitar las divisiones, garantizar la equidad, asegurar la articulación entre las políticas de formación y las políticas de desarrollo, acumular y sistematizar experiencias y nuevos conocimientos. Los costos de formación para el trabajo son asumidos en forma compartida por el sector público y el sector privado. Los recursos públicos sostienen principalmente el sistema educativo y financian, a través de diferentes modalidades y estrategias, programas de formación profesional. Los aportes del sector privado toman forma a través de empresas, que ofrecen

capacitación a sus trabajadores, y a través del pago directo que los individuos realizan en el mercado de formación (D'Andrea, Sobol y Almirón, 2016).

Bonvillani (2013) señala que las intervenciones estatales dirigidas a favorecer las condiciones de inserción educativa y ocupacional de los jóvenes estuvieron animadas por dos líneas diagnósticas en torno al problema del desempleo juvenil: la existencia de barreras internas, es decir, calificaciones insuficientes, escaso capital humano, falta de experiencia, o barreras externas, esto es, regulaciones del mercado laboral que se consideraban rígidas, transformaciones tecnológicas del sistema productivo. Así lo muestran las acciones desplegadas por el Estado en ese momento para atender las cuestiones de desempleo y retraso educativo de los jóvenes: reformulación de sistemas de formación técnico profesional, educación media y superior y ampliación de años de escolaridad obligatoria, en aplicación de la Ley Federal de educación y Educación superior promulgada en Argentina en 1993; promoción de modalidades flexibles de contratación laboral para favorecer la demanda juvenil; asistencia económica con el objetivo de lograr la permanencia en el nivel escolar secundario o la formación técnica para el trabajo, por medio de becas escolares para adolescentes de familias pobres y programas de capacitación para jóvenes con déficit educativo en igual situación.

4.1. Nuevas estrategias de intervención estatal frente a la desocupación juvenil

En América latina, el tratamiento del empleo como un problema público gana terreno al promediar el fin de la década de los 90. En ese entonces, la flexibilización de los mercados de trabajo y la precarización de las condiciones laborales tuvieron un fuerte impacto en las modalidades de incorporación de mano de obra, los niveles salariales y en el aumento de la exclusión. No obstante, a inicios del siglo XXI surge en la región una serie de intervenciones provenientes del complejo institucional propio de la estatalidad y pusieron el acento en una mayor presencia del estado. Los inicios de la nueva década inauguran un retorno de lo público al escenario político, y una intensificación de las facultades de intervención del estado en la esfera laboral, antes denostadas a favor de la mera regulación (Avalle y Zehnder, 2011).

En Argentina, si bien el tratamiento del trabajo como problema público ganó terreno al promediar el fin de la década de los `90, no será hasta principios del nuevo siglo cuando las facultades de intervención del Estado en la esfera laboral adquieren una nueva modalidad. El retorno de lo público en el mundo del trabajo significó el tránsito del

paradigma de la asistencia al de la promoción y supuso, no solamente una reconfiguración en relación a las instituciones del Estado sino que, además, importó una redefinición de los sujetos destinatarios (Assusa y Zehnder, 2014). De esta manera, tras la recuperación económica a partir del año 2003, la acción estatal se orienta ya no a la asistencia de individuos como se venía haciendo desde los noventa, sino que apunta hacia la inclusión de aquellos grupos de la población que permanecen en situaciones de desocupación.

Por otra parte, la acción del Estado se transforma ante estas nuevas poblaciones objetivo de intervención. Los espacios del Estado se acercan a estos grupos a partir de la constitución de una nueva institucionalidad enclavada en los distintos territorios como instancias próximas de intervención. El Plan Integral de Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo es el paraguas político bajo el cual se diseñan el resto de las políticas públicas orientadas al mejoramiento e inclusión laboral. Éste posee cuatro ideas centrales, dentro de las cuales se destaca la territorialización de las políticas de trabajo. En este marco se crea una Red de Servicios Públicos de Empleo estructurado a partir de Oficinas de Empleo como espacios para tratar las problemáticas del trabajo, en el ámbito municipal. Para Deibe (2008), la creación de esta Red, permite desarrollar el conjunto de estrategias locales necesarias para la implementación de programas nacionales de empleo que son sustentados simultáneamente a partir de alianzas estratégicas del Estado Nacional con los sectores productivos y con los gobiernos provinciales y municipales.

El supuesto que subyace a la creación de estas instancias es que la cercanía en el territorio del gobierno municipal es la mejor aproximación institucional a las problemáticas puntuales del mundo del trabajo de cada lugar

Así, esa nueva lógica político-institucional que caracteriza a los gobiernos de la postconvertibilidad inaugura una novedosa modalidad de gestión del trabajo/no-trabajo a partir de, por un lado, la identificación de poblaciones objetivo de intervención que suponen situaciones permanentes de desempleo; y por el otro, de la penetración de la gestión estatal del trabajo en el territorio orientada, ya no a generar situaciones de salvataje ante la desocupación, sino a construir una modalidad permanente y próxima que pretende redefinir la vinculación Estado/desocupados. Uno de estos sectores poblacionales son los jóvenes, identificados como uno de los grupos con mayores dificultades al momento de incorporarse al mundo laboral. La problemática específica de los jóvenes en el mercado de trabajo se retoma y reactualiza a partir de numerosas políticas estatales, siendo una de las más relevantes el PJMyMT.

Financiado con recursos del tesoro nacional y el apoyo económico del Banco Mundial, el programa postula como objetivo generar oportunidades de inclusión social y laboral de 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 prácticas calificantes en ambientes de trabajo; iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.

Para su concreción se prevé una gestión conjunta entre los Gobiernos Provinciales y las Redes Municipales de Empleo dependientes de mencionado Ministerio y la articulación, en diferentes instancias del proceso de implementación con Instituciones de Formación Profesional, Organizaciones Empresariales, Sindicales y representativas de los jóvenes y de la Sociedad Civil con experiencia en el trabajo con esta población.

Las modalidades de intervención propuestas desde el programa incluyen una serie de componentes que dan cuenta de la existencia de un diagnóstico más amplio e integral de la problemática. Los ámbitos desde donde se pretende promover la inclusión de los jóvenes abarcan tanto la esfera educativa como laboral.

CAPITULO II: Contexto socio económico y político de la Argentina del período bajo análisis

El objetivo de este capítulo es realizar una descripción del contexto socio – económico y político de nuestro país del período posterior a la crisis producida en el 2001. Para ello, se revisará la bibliografía existente que discuten tanto sobre la magnitud de los cambios producidos tanto en el plano económico, como en el relacionado con las protecciones sociales durante la etapa de la posconvertibilidad, como de aquella bibliografía que destaca el cambio de rumbo económico y social a partir del 2015, con la asunción al gobierno nacional de la coalición política de centro derecha. Seguidamente se desarrollará una caracterización de la economía argentina desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural, con el fin de comprender como afecta la estructura del mercado de trabajo en la población económicamente activa, en particular en los jóvenes de sectores vulnerables. Finalmente se revisaran las distintas hipótesis explicativas que dan cuenta de los problemas de acceso de los jóvenes al mercado laboral.

1. La crisis de la Convertibilidad

Antes de comenzar a desarrollar las características que adquieren la estructura económica y el mercado de trabajo en la Argentina de la postconvertibilidad y posteriormente durante la gestión Cambiemos, se considera pertinente realizar un breve esbozo del contexto político social y económico del período previo y posterior a la crisis del 2001.

Es bien conocido que el hecho de que durante la primera mitad del siglo XX Argentina era un país relativamente importante en el contexto mundial. Entre la Industrialización por Sustitución de Importaciones y la irrupción de la dictadura militar, Argentina se destacaba entre el resto de los países latinoamericanos, por haber alcanzado elevados niveles de vida y por sus rasgos más homogéneos desde el punto de vista social. La importancia que adquirieron sus sectores medios, evidencian esta afirmación. Sin embargo en los años setenta, las políticas aperturistas provocaron el progresivo deterioro de la calidad de vida de vastos sectores de la población y por consiguiente, sobre los niveles de pobreza (Lindenboim, 2013).

Para Madoery (2011) el proceso de cambio estructural que se registró en Argentina a mediados de la década del setenta y que se profundizó hacia la década de los noventa, logró configurar un orden social cuyo patrón de acumulación y distribución establecía la

primacía de la lógica económico-financiera como eje ordenador de las relaciones económicas y una matriz de organización institucional construida sobre el cuestionamiento y debilitamiento de la autoridad política del Estado y la desvirtuación de sus roles.

En esos años, la retirada del Estado en la economía ocasiono fuertes desequilibrios sociales y territoriales. El rol de éste actor como compensador de asimetrías se vio debilitado, a la vez que se debilitó también su papel distribuidor, el cual se había consolidado a partir de mediados del siglo XX. Los cambios en la estructura productiva se tradujeron en una fuerte concentración y centralización de actividades económicas y en la pérdida del peso de aquellos sectores empresarios que, en principio, presentaban una fuerte vinculación con los territorios subnacionales, donde desplegaban su actividad y generaban empleo, como las pequeñas y medianas empresas de propiedad y gestión familiar y las empresas públicas nacionales (Madoery, 2011).

Como consecuencia visible de la aplicación de las reformas estructurales de los años noventa se produjo un aumento de la desocupación abierta y de la precariedad del empleo, así como un aumento de las dificultades distributivas. Además, al generalizarse políticas de desregulación y de flexibilización laboral, se produjo un incremento de la economía informal y de la economía de subsistencia, en un contexto de marcada exclusión social y falta de equidad.

Todo este proceso revirtió aquel orden social iniciado a mediados de la década del cuarenta y que se había extendido hasta mediados de los años setenta, caracterizado por la industrialización interna y la sustitución de importaciones, la incorporación de gran parte de la población en el sistema político y la redistribución de ingresos. En aquel contexto, el empleo operaba como un factor funcional del proceso de desarrollo, ya que garantizaba la mano de obra para la industrialización y el consumo, que motorizaban la inversión y la producción. Además, representaba, junto con la educación, el principal mecanismo de ascenso social y de dignificación personal.

2. Estado, economía y protecciones durante la postconvertibilidad

A partir del año 2002 con el abandono del régimen de convertibilidad en Argentina, se inicia un nuevo período marcado por el crecimiento económico en su conjunto. Sin embargo, es importante tener en cuenta -como lo hace el trabajo del CENDA (2010)- dividir al período de la postconvertibilidad en dos etapas claramente diferenciadas.

Mientras la etapa comprendida entre los años 2003 y 2007 – conocida como etapa rosa – se destacó por el crecimiento de la economía argentina a una tasa promedio del 8,5% anual, la etapa que abarca los 2008 y 2014 – conocida como la de agotamiento del modelo – se caracterizó por la desaceleración económica en su conjunto.

En su trabajo, Madoery (2011) sostiene que las bases del nuevo modelo de desarrollo, estuvieron dadas por un tipo de cambio alto y la preeminencia de actividades basadas en la explotación de recursos naturales, de productos primarios y de manufacturas de origen agropecuario. Paralelamente, se produce una fuerte recuperación de la actividad industrial, que sustituye importaciones de la mano de la utilización de la capacidad instalada y en menor medida de nuevas inversiones.

Este nuevo ciclo expansivo de la economía permitió una significativa recuperación del empleo. Algunos trabajos como los del CENDA (2010), Fabbioneri (2019), Chiroleu, Voras, Delfino, Nogueira (2013) sostienen que entre 2003 y 2008 se generaron más de 4 millones de empleos nuevos. Ello se vio reflejado en un fuerte incremento de la tasa de empleo que no solo recuperó el nivel de inicios de la década del 90 sino que superó el pico histórico que había tenido a mediados de la década de 1970. A su vez este incremento del empleo se expresó en una fuerte caída de las tasas de desocupación abierta.

Acompañando esta tendencia de expansión del empleo, se fue consolidando otra de signo positivo para la integración social, que estaría dada por el incremento del empleo registrado que desde fines del 2004 absorbió la totalidad del crecimiento del empleo; y por el estancamiento y disminución del empleo no registrado en el sistema de seguridad social (Palomino, 2007).

En este nuevo período, el grupo ocupacional que más creció fue el de los obreros calificados de la industria y de servicios básicos asociados, que incluyen las actividades vinculadas con la industria manufacturera, la construcción, transporte, almacenamiento, comunicaciones, electricidad, gas y agua. Los dos grupos ocupacionales cuyo crecimiento sigue en importancia fueron el de empleados administrativos y el de profesionales asalariados. En contraste con la evolución descrita, los grupos ocupacionales que menos logran expandirse fueron los obreros no calificados de la industria y servicios básicos, así como también los directivos de nivel medio y jefes de oficina (Fabbioneri, 2019).

Con respecto a las remuneraciones y a los ingresos, estos tendieron a incrementarse a partir del 2003 gracias a aumentos dispuestos a través de decretos por el gobierno nacional; lo mismo sucedió con el Salario Mínimo Vital y Móvil. En este sentido la recuperación del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo

Vital y Móvil, ocupó un rol determinante ya que fue el encargado de impulsar la negociación colectiva entre sindicatos y las cámaras empresariales y de fijar el nuevo monto del salario mínimo que regiría para todo el año. Otro aspecto importante a tener en cuenta, es la distribución del ingreso. Para los años comprendidos entre 2003 y 2012 es posible observar una disminución de los niveles de desigualdad, donde el coeficiente de Gini pasó del 0,53% al 0,43 % (Fabioneri, 2019 y Chiroleu y otros, 2013).

Si bien los indicadores laborales muestran importantes mejorías en el período de la postconvertibilidad, desde la perspectiva de Chiroleu y otros (2013), pueden observarse la existencia de diferentes interpretaciones en disputa en torno a la centralidad y a la magnitud de los procesos señalados anteriormente.

Una visión optimista, -en la que se encuentra los análisis de Palomino (2007) - considera que con posterioridad a la salida de la crisis de 2001 se consolida un nuevo régimen de empleo en Argentina caracterizado por la protección social. Este nuevo régimen se opondría al régimen imperante durante la década del 90 caracterizado por la precariedad laboral. Según esta visión habría surgido un régimen capaz de absorber en condiciones de empleo decente y registrado en el sistema de seguridad social al conjunto de las fuerzas productivas de la sociedad.

La otra visión, centrada desde una perspectiva contraria o pesimista señala que la economía del país fue incapaz de absorber satisfactoriamente a la fuerza de trabajo potencial de la que dispone o incluso que la significativa reducción de las tasas de desempleo y pobreza no ha llegado a alterar la matriz estructural de inserción laboral de la fuerza de trabajo. Al respecto, Salvia, Vera y Poy (2015) afirman que una de las características de la economía argentina, al igual que la de otros países de Latinoamérica, es su heterogeneidad estructural.; y que ésta puede definirse como una situación en la que existen profundas diferencias en cuanto a niveles de productividad del trabajo, tanto entre los sectores de la economía como hacia el interior de los mismos. Otra característica destacadas por estos autores, es la incapacidad de estas economías subdesarrolladas para emplear y absorber productivamente al conjunto de la fuerza de trabajo y los efectos regresivos que estos procesos generan a largo plazo sobre el crecimiento y la distribución del ingreso. Continuando con esta línea interpretativa, en su trabajo Lindenboim (2013) señala que poco más de tres de cada cuatro ocupados lo hicieron como asalariados y que el peso de la desprotección social entre los asalariados sigue siendo amplio; un 35% de los trabajadores en relación de dependencia continuaron desprotegidos. La persistencia de un considerable núcleo de asalariados desprotegidos tiene efectos negativos en el

sistema de protección social (jubilaciones, obras sociales, etc.) y en la participación salarial en la distribución de la renta. Este autor, al igual que Salvia y otros, considera que la economía del país se ha mostrado incapaz de absorber satisfactoriamente la fuerza de trabajo potencial de que dispone.

En cuanto a la mejora en términos reales de los ingresos para el periodo 2003-2012 de los trabajadores protegidos se encuentra en el orden del 40%, mientras que en el caso de los trabajadores precarios ese porcentaje no llega el 30%. Por consiguiente, la brecha no desaparece sino que se acrecienta (Lindenboim, 2013).

De esta manera más allá de la valoración positiva de la creación de empleo, los niveles de desigualdad bajaron escasamente y la pobreza y la indigencia disminuyeron con lentitud (Chiroleu y otros, 2013).

Si bien anteriormente se remarcó la profundidad de los cambios en el plano económico y social del período en cuestión, es importante tener en cuenta el contexto internacional y las políticas económicas llevadas adelante por el gobierno kirchnerista.

Por un lado hay que destacar que el ciclo de expansión mundial durante la etapa 2003-2007 vino acompañado de un crecimiento del comercio internacional, una reducción de las tasas de interés y de elevados precios para los productos de exportación agropecuarios. La conjunción de estos fenómenos aportó al país un flujo incrementado de riquezas durante ese período (CENDA, 2010). Por otro, a nivel local tres factores sostuvieron el nuevo patrón de crecimiento: la política cambiaria, la capacidad ociosa y los impuestos al comercio exterior.

En primer lugar el tipo de cambio constituye una de las variables centrales de todo esquema económico. La política de un dólar caro implicó en los hechos una protección cambiaria de la industria, posibilitando el desarrollo de determinadas producciones domésticas en sectores que habían virtualmente desaparecido durante la etapa previa.

En segundo lugar, la oportunidad para el desarrollo de una reindustrialización sustitutiva se vio reforzada por dos elementos estructurales remanentes del período anterior por un lado, la existencia de una considerable capacidad productiva ociosa; por el otro, la abundante oferta de mano de obra desocupada y dispuesta a trabajar a niveles salariales extremadamente bajos, ya que las remuneraciones habían sido devastadas por la crisis y la devaluación. Esto vino además acompañado por un cambio en la dinámica de las tasas de interés, que pasaron de ser elevadas durante la Convertibilidad a adoptar valores negativos en términos reales, desincentivando así las colocaciones financieras y favoreciendo también a la inversión productiva.

El tercer pilar del esquema está dado por los impuestos a las exportaciones o retenciones. De no existir el intervencionismo estatal, la entrada de divisas producto del alza en los precios en el mercado internacional de los productos primarios exportables, produciría una depreciación de la moneda local, lo que implicaría el encarecimiento de los precios de los alimentos, reduciendo así el poder de compra de los salarios y perjudicando además la producción industrial interna. Entonces para impedir la apreciación de la moneda, el gobierno evitó que las divisas originadas en el superávit comercial se volcaran al mercado cambiario, abaratando el dólar y encareciendo el peso. Frente a esta situación, las denominadas retenciones o impuestos a las exportaciones permitieron que el Estado retuviera una porción de esas ganancias y a la vez evitó las presiones a la baja del tipo de cambio. Una parte de esos recursos se acumuló en las arcas del Banco Central en forma de divisas o reservas internacionales. Otra porción se destinó al mercado de crédito y contribuyó a elevar el gasto público, dos mecanismos que fomentaban la demanda interna para las producciones protegidas por el tipo de cambio elevado.

3. La nueva retracción del Estado y las reformas pro mercado

A partir del 2015, con la asunción al gobierno nacional de la coalición de centro derecha Cambiemos, se produce un cambio de rumbo económico y social distinto al conocido en la etapa anterior. Varios autores, entre ellos, Delfino y Kaplan (2019) y Neffa (2017) subrayan que es la primera vez desde el siglo XX que los sectores hegemónicos llegan al poder con un partido propio y sin necesidad de un golpe militar.

Entre los grupos sociales y económicos que apoyan a este nuevo gobierno están las centrales empresariales y en particular la Sociedad Rural, los grandes grupos económicos nacionales, las empresas transnacionales, el sistema financiero nacional y transnacional, y unos pocos sindicatos (Neffa, 2017).

Según Delfino y Kaplan (2019) el nuevo patrón de acumulación que se implementa con este gobierno, va a mostrar un cambio de estrategia en relación a la etapa anterior y una nueva correlación de fuerzas entre el capital y el trabajo caracterizada por una renovada y fortalecida asimetría.

Desde el inicio, las políticas económicas se han centrado en aspectos monetarios y financieros. Por un lado se decidió la desregulación financiera y cambiaria instaurando un tipo de cambio flexible actuando el mercado sin la intervención reguladora del Banco Central. En cuanto a la liberación cambiaria, el impacto no fue solo la devaluación: se

eliminaron los toques para la compra de moneda extranjera. Estas decisiones, unida a altas tasas fijadas por el Banco Central, mejoraron la rentabilidad de los bancos y entidades financieras. Pero la mayoría de las divisas ingresadas del exterior no se destinaron a la economía real sino al mercado financiero.

En cuanto a la disminución de la recaudación fiscal, se debió básicamente a la eliminación de las anteriores retenciones sobre las exportaciones para atender a las demandas de las empresas comercializadoras de productos del sector primario. El incremento del gasto público se explica por las nuevas políticas sociales para contener los movimientos sociales y las mayores transferencias a las provincias con déficit y recesión.

El financiamiento del Estado provino del endeudamiento externo del sector público, así como del ingreso de capitales del sector privado, en el marco de un régimen de sinceramiento fiscal –el denominado blanqueo de capitales- que incremento el monto de las reservas del Banco Central y apreció el peso. Esta apreciación de la moneda local, desalentó las exportaciones no tradicionales y estimuló las importaciones de productos manufacturados que compiten con la producción nacional, con lo cual varias ramas industriales poco competitivas redujeron su actividad manufacturera y pasaron a comercializar productos importados con los que antes competían.

En cuanto a las empresas de servicios públicos, los subsidios fueron reducidos, provocando el aumento de las tarifas. Esto afectó a las familias reduciendo sus ingresos reales y también a las pequeñas empresas, comercios y ONGs, repercutiendo sobre sus costos de producción que se transfirieron a los precios. Otras de las medidas para disminuir el déficit fiscal, consistió en el despido de personal contratado en el sector público cuestionando con este accionar, la estabilidad en el empleo.

Por otro lado este nuevo gobierno impulsó y favoreció el desarrollo primario exportador, productor de granos y carne bovina aprovechando la renta agraria. La disminución de impuestos, retenciones y controles al sector agropecuario y la devaluación producida estimularon un crecimiento importante de la producción de granos y del stock ganadero, aumentando las ganancias de ese sector. Pero la capacidad del sector exportador agropecuario para dinamizar la economía en su conjunto y generar nuevos empleos asalariados es y sigue siendo muy reducida, porque una buena parte de su demanda se satisface con importaciones de maquinaria agrícola, semillas, herbicidas químicos, etc.

Para comienzos del 2017, la agroindustria creció producto de las buenas cosechas, pero la producción industrial de las Pymes cayó el 5 % con 17 meses en baja, la utilización de

la capacidad instalada de la industria rondó el 60 %, que es el menor porcentaje desde el fin de la convertibilidad (Neffa, 2017).

3.1. Los cambios en la relación capital – trabajo: la nueva crisis de empleo en Argentina

Luego de la llegada al poder de Cambiemos, los problemas vinculados al mundo del trabajo vuelven a la escena política, pero ahora desde una visión diferente. Desde el gobierno nacional se comenzó a argumentar que los problemas derivados de los bajos niveles de productividad y la falta de inversiones, provienen de los elevados costos laborales, de las rigideces de la legislación sobre el trabajo y de los desactualizados convenios colectivos. Se trató de un discurso que se dirigió a demostrar que las normas que regulan el mercado de trabajo, además de proteger al trabajador en detrimento de los intereses del empleador, son leyes que obstruyen el crecimiento de la economía (Delfino y Kaplan, 2019).

En este sentido, una de las medidas llevadas a cabo por este gobierno en el año 2017 consistió en la aprobación de la Ley de Reforma Previsional y también en la presentación de un proyecto de Reforma Laboral. Si bien este proyecto no avanzó, se trataba de una reforma pro mercado que intentó avanzar sobre los derechos laborales (tercerización, flexibilización, precarización), y reducir los costos laborales (baja de contribuciones patronales, indemnizaciones y juicios).

Otras de las medidas que se llevaron a cabo, fue impulsar numerosos despidos en el sector público en el marco del Plan de Modernización del Estado. Se sostenía que la transparencia y eficiencia del Estado se lograría a partir de una reducción de la burocracia estatal (Delfino y Kaplan, 2019). Sin embargo, esta política en realidad, respondió a la conjunción de la discriminación ideológica y el intento de redimensionar el empleo estatal que implícitamente el gobierno de Cambiemos consideró que tuvo un crecimiento explosivo debido a la irresponsabilidad de los gobiernos kirchneristas (CIFRA - FLACSO, 2016).

Con una postura crítica a esta afirmación sostenida por Cambiemos, CIFRA – FLACSO (2016) realiza un análisis de la evolución del empleo estatal y privado desde 2003 para verificar si verdaderamente se dio un elevado crecimiento durante los gobiernos anteriores a Cambiemos. Desde la perspectiva del mencionado trabajo, se sostiene que si bien la etapa comprendida entre los años 2003 y 2008 fue la de mayor crecimiento

económico del período de la postconvertibilidad, el empleo estatal creció a una tasa del 7,1% anual acumulativa mientras que el sector privado lo hizo al 9,8%, agregando 2,2 millones de trabajadores aproximadamente. Durante la segunda etapa comprendida entre el 2008 y 2014 disminuyeron y se invirtieron las tasas de crecimiento de ambas variables ya que mientras el privado se expandió al 1,4%, la planta de empleados del sector público creció al 4,7% anual como resultado de la incorporación de nuevos agentes estatales y de la regularización de empleados que estaban contratados sin relación de dependencia. Por tanto, la mayor creación de empleo estatal en esta etapa tuvo como propósito además de atender la expansión estatal, actuar como una política anticíclica y regularizar la endeble situación de los contratados ante las nuevas condiciones de la economía mundial.

Para finalizar, enfatiza contrariando las argumentaciones del nuevo gobierno, que si se considera el período en conjunto (2003- 2014), no hubo ningún crecimiento explosivo del empleo estatal sino que al final del mismo éste representaba el 20,3% de la ocupación y el privado el 79,7% que es similar a sus respectivas participaciones en 2003, de allí que sus tasas de crecimiento anual sean también semejantes.

No solo los despidos afectaron al sector estatal. En total, tomando en cuenta el sector privado y público, entre diciembre de 2015 y marzo de 2016, hubo 141.542 despidos. El 52% correspondió a trabajadores del sector privado y el 48% restante a empleados del Estado, siendo la construcción el sector más perjudicado, seguido de la administración pública y la industria (Delfino y Kaplan, 2019).

En cuanto a los ingresos de los sectores trabajadores, también se vieron afectados luego del 2015. El aumento de precios que se produjo como consecuencia de la fuerte devaluación de la moneda tuvo gran impacto sobre las condiciones de vida de los trabajadores. Más aún cuando los salarios no pudieron ser renegociados en paritarias y no se tomaron medidas tendientes a menguar este impacto.

En cuanto a la evolución de la pobreza y la indigencia, hay que recordar que desde el 2003 se registra una reducción de ambas variables. La primera de ellas pasó del 49,7% de la población en 2003 al 18,0% en 2013 mientras que la indigencia lo hizo desde el 22,8% al 4,3% entre esos mismos años. Esta reducción implicó que en ese período la población bajo condiciones de pobreza se redujo de 18,9 millones de personas a 7,6 millones, mientras que la población indigente lo hizo de 8,6 millones de personas a 1,8 millones.

El 2014 fue el primer año en que se interrumpió la sistemática reducción de ambas variables debido a la aceleración de la inflación impulsada por la devaluación a comienzos de año. Posteriormente, como consecuencia de las medidas de política ejecutadas por

Cambiamos, se verifica un nuevo aumento de la pobreza, que pasó de afectar al 19,7% de la población en el segundo trimestre de 2015 al 22,1% o 23,3%, según el escenario, en enero de 2016. Es decir, si en el segundo trimestre del 2016 había 8,5 millones de personas bajo la línea de pobreza, en la nueva situación serían entre 9,6 millones y 10,3 millones, según el escenario considerado. Son entre 1,1 millones y 1,8 millones que se suman a la situación de pobreza, como resultado del fuerte incremento de los precios de los artículos de consumo que siguió a la devaluación (CIFRA - FLACSO, 2016).

4. La economía Argentina desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural

Una de las características de la economía argentina, al igual que la de otros países de América Latina, es su heterogeneidad estructural. Según Salvia y otros (2015) señalan que este concepto alude a la coexistencia de sectores, ramas o actividades donde la productividad del trabajo, dada la composición del capital invertido, es alta o normal (es decir similar a la que alcanzan las economías de los países centrales), junto con otras en las que, dado su alto atraso tecnológico, la productividad es más baja o nula.

Entonces, según estos autores, lo que distinguiría a las economías de la periferia de aquellas del centro es que las diferencias de productividad entre los diversos estratos son más marcadas. En las economías de la periferia ocurre que las capas de muy baja productividad absorben una parte importante del empleo total, lo que refleja la modernización parcial e imperfecta de su sistema productivo. En cambio, el sector más dinámico al tener una tendencia a concentrarse y no difundir sus avances tecnológicos, imposibilita su capacidad para absorber al conjunto de la fuerza de trabajo disponible en la sociedad.

Una consecuencia de esta situación es la aparición de excedentes de población que quedan excluidos del mercado de trabajo o crean su propio empleo en actividades de baja o nula productividad y/o son absorbidos por los programas de asistencia social que pone a disposición el Estado con el fin de reducir la tensión social. Estos excedentes de fuerza de trabajo no necesariamente son funcionales como ejército industrial de reserva al proceso de acumulación del sector más dinámico de la economía, sino que pasarían a formar parte de una masa marginal con respecto a dichas relaciones sociales de producción, siendo fundamental para el régimen de dominación su control social con el fin de evitar efectos disfuncionales a nivel sistémico (Salvia y otros, 2015).

Dado que el progreso técnico penetra en las economías periféricas a través de capitales concentrados con escasa vinculación con los sectores productivos internos, tienden a reproducirse y persistir estructuras especializadas y heterogéneas en la periferia, haciendo imposible la convergencia socioeconómica. En este sentido, el crecimiento desigual que surge de esta dinámica de acumulación, tendería a profundizarse en la fase actual del desarrollo capitalista global; la cual impone a las economías nacionales una mayor dependencia comercial y financiera frente a los mercados mundiales. En este contexto, la actual heterogeneidad estructural y la creciente segmentación de los mercados de trabajo se conjugan estrechamente con la concentración de recursos financieros y del progreso técnico en pocas actividades productivas lideradas por grandes empresas –sean de origen nacional o multinacional (Salvia y otros, 2015).

En un contexto productivo dominado por la heterogeneidad estructural como anteriormente se describió, la demanda laboral tiende a quedar estratificada en tres grandes segmentos de empleo:

a) el segmento primario o empleos regulados: la demanda que caracteriza a este segmento es la de trabajo asalariado y los servicios profesionales, tanto en el sector público como privado, con estabilidad en el empleo, regulación a través de normas laborales y de la seguridad social, los controles sindicales, los mercados internos de las grandes empresas y las reglas formales o de hecho que organizan a grupos profesionales;

b) segmento secundario o empleos extralegales: se caracteriza por una demanda de trabajo asalariado y de servicios a empresas o particulares que se encuentran en mercados de libre competencia, con un alto grado de extralegalidad laboral. Este segmento presenta una mayor rotación laboral, sin protección social ni sindical, si bien rige una remuneración mínima como marco de referencia (el salario mínimo normativo, el valor de la canasta básica alimentaria, etcétera);

c) segmento terciario o empleos de indigencia: se trata de una oferta y demanda residual, de trabajo inestable, bajo relaciones laborales o mercantiles difusas y sin normas sociales o laborales regulatorias, donde incluso el salario de referencia del segmento secundario no opera, estando el ingreso horario por debajo de una remuneración de subsistencia.

En este marco, es probable que la apertura económica que tuvo lugar en la década de los noventa, bajo la convertibilidad, junto con las reformas estructurales implementadas, hayan intensificado la heterogeneidad estructural propia de la economía argentina. Al nivel del mercado de trabajo, esto supondría una menor capacidad de generación de empleos, así como una pérdida relativa del peso del sector más dinámico en la estructura

ocupacional en general, como resultado de su mayor concentración. A su vez, dicha concentración económica y el progreso técnico vinculado con los sectores dinámicos y globalizados, habrían incidido en el funcionamiento del mercado de trabajo generando una mayor segmentación de los empleos y haciendo más dispares las remuneraciones entre dichos sectores y los más rezagados (Salvia y otros, 2015).

5. Diagnóstico sobre la situación laboral de los jóvenes entre las gestiones kirchnerista y de Cambiemos

Los años 90s fueron escenarios de grandes transformaciones de carácter estructural en nuestro país. El empleo asalariado se fue debilitando y se produjo un fuerte deterioro en la situación de los trabajadores cuya manifestación más visible fue la aparición de la desocupación abierta, el incremento de la precariedad laboral y un importante aumento de la pobreza.

Varios autores entre ellos Miranda y Otero (2009), Salvia y Tuñón (2006) y Beccaria (2005) sostienen que durante esos años la situación laboral de los jóvenes, también sufrió un fuerte deterioro y una caída de la actividad laboral. En particular Beccaria (2005) destaca que a principios de los noventa, la tasa de desempleo de los jóvenes era casi tres veces superior a la del resto de la población. Ya desde los años 80s el grupo venía experimentando mayores desventajas frente al empleo y la expansión de relaciones laborales precarias, sostenidas por un marco normativo que flexibilizaba la contratación laboral y habilitaban un conjunto de figuras de promoción del empleo destinadas a este sector etario.

Esta caída de la actividad laboral de los jóvenes estuvo asociada a dos fenómenos. Por un lado, al incremento de la escolarización media y superior. Por otro a las crecientes dificultades laborales que los jóvenes sufrieron a partir de la década de los 90s (Miranda y Otero, 2009).

En otro trabajo Miranda y Zelarrayán (2011) sostienen que esta situación no alcanzó a afectar a todos los jóvenes por igual. Mientras que grupos pertenecientes a sectores de menores recursos económicos y capital educativo quedaron marginados de las oportunidades de empleo integrando el grupo de exclusión, los jóvenes de mayores ingresos y de mejores niveles educativos fueron en algunos casos favorecidos por los procesos de modernización en empresas de mayor competitividad. De esta forma se fue

configurando un universo polarizado de oportunidades y accesos en el cual los jóvenes de distintos niveles educativos obtenían empleos e ingresos desiguales.

A partir del 2003, con el cambio de gobierno, la situación socio - económica del país comenzó a revertirse. Sin embargo los estudios sobre la inserción laboral juvenil fueron señalando nuevas problemáticas vinculadas ya no tanto al desempleo, sino específicamente a la precariedad y la alta rotación de las ocupaciones juveniles (Miranda y Zelarrayán, 2011). Especialistas en el tema como Lépore y Álvarez (2015) en su trabajo sobre la situación de los jóvenes en la Argentina de la postconvertibilidad, señalan que a pesar de las mejoras laborales evidenciadas durante el período 2003- 2014 los jóvenes continúan siendo un grupo demográfico particularmente expuesto al desempleo y la precariedad laboral.

La participación laboral juvenil exhibió una tendencia declinante entre el período en consideración por estos autores, producto por un lado de la permanencia en el sistema educativo y por otro a la salida de trabajadores secundarios – con menores niveles de educación formal- que antes se habían visto volcados al mercado laboral en un contexto restrictivo.

La reducción del desempleo ocurrida en este período también benefició a los jóvenes. Según Lépore y Álvarez (2015) luego de la pronunciada caída verificada entre 2003 y 2007 la tasa de desempleo de los jóvenes se estabilizó en un nivel casi tres veces mayor al observado para el total de la fuerza laboral.

Para estos autores, a nivel nacional, cuando se examina el perfil de la inserción laboral de los jóvenes en la estructura ocupacional se advierte que se ha mantenido sin cambios significativos. Se trata de una inserción asalariada y concentrada en las actividades del comercio y la construcción. Los jóvenes trabajan en su mayoría en micro-establecimientos de la economía informal, en puestos de trabajo de escasa o nula calificación. Aunque la tasa de no registración laboral disminuyó durante el período 2003-2014, todavía más de la mitad de los mismos se ocupa de manera precaria e irregular (Lépore y Álvarez, 2015).

Según un trabajo periodístico realizado por el diario *Ámbito*, durante la gestión de Cambiemos, la juventud siguió siendo el grupo poblacional más dañado (*Ámbito*, 2019a). El desempleo a nivel nacional, continuó afectando más a los jóvenes que a los adultos. De acuerdo a datos del INDEC -que considera jóvenes a aquellas personas comprendidas entre 15 y 29 años-, casi dos de diez jóvenes son desempleados (19,3%). Es decir que la

tasa de desempleo en los jóvenes más que duplica a la de la población adulta en general (Zsögön, 2019).

Por otro lado datos elaborados por el Ministerio de Trabajo del año 2017 – que considera joven a otra franja etaria que abarca desde los 16 hasta los 24 años, y cuya situación es aún más crítica –registraban 660 mil jóvenes desocupados en el total nacional, con una tasa de desocupación del 25%, esto es 3,7 veces más que los adultos. Asimismo, los jóvenes desocupados son el 40% de los desocupados totales.

Según datos del mismo informe, la informalidad laboral afecta a casi 1 millón de jóvenes. Los que alcanzan una tasa de empleo no registrado del 58,3%, el doble de la que registran los adultos (28,9%). Asimismo, los jóvenes son el 25% de los asalariados no registrados totales. Por otro lado, casi 1 millón de jóvenes no estudia, ni trabaja, ni busca trabajo, lo que representa el 16% de los jóvenes totales. En definitiva, casi el 42% de los jóvenes entre 16 y 24 años presenta problemas de inserción socio – laboral (MTEySS, 2017).

Si bien en la campaña presidencial del 2015, la población joven fue puesta en el centro de sus propuestas, prometiéndole diversos programas y políticas que fueron bandera, los discursos no parecieron asumir la responsabilidad en el empeoramiento de la situación de este sector (Ámbito, 2019a). En el diagnóstico gubernamental, la inserción laboral de los jóvenes aparecía como central la baja empleabilidad y el supuesto de que la misma estaría originada por bajos niveles de educación. Este concepto de empleabilidad combina actitudes, habilidades y calificaciones de los trabajadores, imprescindibles para enfrentar los constantes cambios en una economía globalizada. En esta perspectiva, cada trabajador aparece como gestor de su propia trayectoria laboral. Entonces, al individualizar las situaciones, el discurso hegemónico, responsabiliza a los propios desempleados por encontrarse en esa situación.

Además, según el trabajo de Busso y Pérez (2019), en la misma línea de análisis gubernamental, se difunde el ideal meritocrático. El mérito, expresado por las capacidades intelectivas, sancionadas por el sistema educativo a través de diplomas, y vinculado con el esfuerzo individual, sentaría las bases para determinar qué lugares ocupan las personas en la estructura social y/o en el mercado de trabajo. En otras palabras, cada uno posee lo que merece; y el merecer remite a la idea de esfuerzo o virtud individual. De esta forma, el discurso meritocrático actúa como un velo que encubre y al mismo tiempo legitima las desigualdades sociales, culpabilizando a cada uno por el lugar que ocupa en la estructura social.

Sin embargo para estos autores, el éxito educativo o laboral, no remite solo a factores individuales, sino a condicionamientos de carácter estructural que habilitan o restringen las posibilidades de acceso a la educación y el trabajo. Estos elementos no determinarían de manera exhaustiva y lineal el devenir de cada individuo, sino que establecerían horizontes de posibilidad que se ven mediados por aspectos subjetivos y dan lugar a márgenes de acción diferenciales entre unos y otros (Busso y Pérez, 2019).

5.1. La inestabilidad y la precariedad laboral de los jóvenes

A nivel conceptual, la problemática de la inestabilidad laboral se encuentra asociada a la precariedad laboral. Es decir, el trabajo precario se contrapone a lo que tradicionalmente se conoce como empleos típicos, caracterizados por una relación asalariada, en relación de dependencia, trabajo a tiempo completo -de acuerdo con la jornada máxima legal vigente- que se lleva a cabo dentro del ámbito físico de un establecimiento urbano, con un contrato de duración por tiempo indeterminado que goza de la garantía de estabilidad y está registrado ante la seguridad social, lo cual le otorga protección social al trabajador y su familia (Busso, Longo y Pérez, 2014).

Por el contrario, la relación laboral irregular e inestable, caracterizada por lo general por contratos de duración por tiempo determinado y legalmente desprotegidos, es lo que se denomina trabajo precario, el cual se expresa en la participación intermitente en la actividad laboral y en la disolución del modelo de asalariado socialmente vigente (Neffa, Panigo y Pérez, 2000). Para estos autores, lo que caracteriza entonces al empleo precario no es que tenga un carácter ilegal, su falta de registro o su ejercicio clandestino, sino la debilidad en cuanto a la permanencia de la relación salarial de dependencia, con sus implicancias jurídicas y económicas en materia de estabilidad así como de protección legal y de seguridad social.

Es en la década de los 70s cuando el concepto de precariedad comenzó a difundirse en Francia para analizar las consecuencias de las transformaciones del mundo del trabajo en las formas de organización de la producción y en las prácticas empresariales. Con el uso del adjetivo precario, se buscaba visibilizar las nuevas formas contractuales que degradaban al empleo típicamente fordista, es decir, la extensión de contratos a tiempo parcial, por tiempo determinado y del empleo no registrado (Longo y Busso, 2017).

En Argentina, según estas autoras, los estudios sobre la precariedad se vieron influidos por las investigaciones francesas. Siguiendo la tradición francesa, los empleos precarios

fueron identificados en estos estudios como empleos atípicos, es decir, empleos que se desviaban de la norma fordista.

Con el tiempo, esta visión más restringida de la precariedad se fue ampliando. Algunos de los trabajos producidos en los años '90 señalaron que las transformaciones que degradaban el empleo fordista afectaban también la subjetividad de los trabajadores, sus formas de solidaridad y de organización y su cultura.

Con la crisis económica que tuvo lugar en el 2008, los estudios sobre precariedad se multiplicaron y algunos autores europeos comenzaron a plantear la hipótesis de que la precariedad podría dar lugar a una nueva clase social; una parte del proletariado sería reemplazada por el precariado. Esta constitución del precariado como clase se estaría relacionando tanto con elementos objetivos como subjetivos¹.

La situación de precariedad, al igual que el desempleo, son fenómenos de gran envergadura tanto a escala nacional como internacional. En un informe del año 2017, la OIT señala el crecimiento de la tasa de desempleo para el año 2017, que se situaría en torno al 5,7% a nivel mundial, y también un crecimiento de los empleos vulnerables, que afectarían al 42% de los trabajadores. Para Argentina, los datos disponibles, que surgen de la Encuesta Permanente de Hogares, indican que en el segundo trimestre de 2016 el 51% del total de la fuerza laboral se encontraba precarizada: el 35% de los asalariados por ausencia de contratación laboral o modalidad precaria (trabajo no registrado o con contratos de duración determinada), el 16% por la precariedad de sus ingresos (es decir, que ganan por debajo del salario mínimo por hora) (Longo y Busso, 2017).

Para el caso de los jóvenes de distintos orígenes socio-económicos, la precariedad laboral se presenta como caminos de oportunidades bien diferenciados. Para unos implica los primeros pasos por lo que será su trayectoria futura de inestabilidades y exclusiones en el mercado de trabajo. Para otros, en cambio, significa un espacio de desarrollo personal y experimentación en el mercado de trabajo, que es posible gracias a la contención, seguridades y protecciones que provienen en particular de sus vínculos familiares y de amistad. El desarrollar trabajos precarios pero protegidos y contenidos por sus vínculos, otorga flexibilidad en el desempeño laboral y genera condiciones estructurales que facilitan a los jóvenes de mayores ingresos articular educación y trabajo, es decir,

¹A partir de entonces se desarrolló una discusión acerca de si la precariedad constituye actualmente una experiencia que diferencia una nueva clase, o si por el contrario debe ser analizada como una estrategia del capital que modifica la forma histórica que asume la lucha de clases, sin modificar las divisiones entre poseedores de medios de producción y desposeídos (Longo y Busso, 2017).

desarrollar estudios superiores en paralelo al desempeño de algún tipo de actividad laboral. Esto resulta casi imposible de sostener para los jóvenes de menores recursos, quienes se insertan en el mercado de trabajo en las actividades con mayor carga horaria, mayor esfuerzo físico, y con menores posibilidades de protección o contención proveniente de otras esferas de la vida. Este tipo de inserción laboral restringe la posibilidad de acceder a estudios superiores y de sortear dichas condiciones laborales adversas (Busso, Longo y Pérez, 2014; Longo y Busso, 2017).

5.2. Dinámica y visiones sobre las particularidades del desempleo juvenil

Algunos autores tales como Salvia (2013) y Pérez (2010) plantean la existencia de una contradicción de que mientras los jóvenes se encuentran en una situación privilegiada para afrontar el cambio tecnológico y las transformaciones productivas en el marco de la globalización, poseen más años de educación que los adultos, sus tasas de desempleo triplican la correspondiente a los trabajadores de mayor edad.

Ante esta situación varios trabajos, entre ellos los de Tokman (2003), Weller (2007), Pérez (2010), y Salvia (2013) ofrecen diversas hipótesis para explicar las causas del desempleo elevado y persistente en la población joven.

Una de las explicaciones sobre el desempleo juvenil, es la que concentra su atención en los problemas de incongruencia entre las características de la oferta y la demanda de trabajo. Esta explicación parte del supuesto de que el alto riesgo de desempleo y precariedad juvenil está asociado a su baja capacidad de empleabilidad, surgida de la inadecuación entre los contenidos educativos aprendidos, las capacidades laborales ofertadas y las nuevas demandas tecnológico – organizacionales que generan las empresas (Salvia, 2013). Estas empresas enfrentan acelerados cambios económicos y tecnológicos elevando de este modo sus requisitos en relación con las calificaciones de su fuerza laboral, tanto respecto de las habilidades y conocimientos técnicos y profesionales (*hard skills*) como de las competencias sociales y metodológicas, sobre todo las capacidades de comunicación, trabajo en equipo y solución de problemas (*soft skills*) (Weller, 2007).

Frente a esta demanda, los sistemas de educación y capacitación padecen de escasez de recursos, desconexión del mundo del trabajo, así como también de una limitada capacidad de ajuste. Por lo tanto, los jóvenes saldrían de estos sistemas sin la preparación adecuada y desconociendo las características del mundo del trabajo; a su vez, las empresas tendrían reticencia a contratarlos.

Por otra parte, un segmento importante de las empresas se caracteriza por una baja productividad, bajos niveles tecnológicos y el incumplimiento de muchas regulaciones, entre ellas las laborales. Un empleo en este segmento no solo implica condiciones laborales precarias, sino además que la experiencia laboral adquirida en él no es mayormente reconocida por el mercado, de manera que el premio salarial por este tipo de experiencia es bajo (Weller, 2007).

Según Salvia, la reproducción de estructuras económicas heterogéneas y dependientes de los mercados mundiales en las formaciones sociales del mundo subdesarrollado, hacen posible el funcionamiento de mercados de trabajo segmentados en cuanto a la calidad de los empleos que generan. Dicho modelo de desarrollo tiene graves consecuencias sobre las oportunidades de empleo, la movilidad social y las desigualdades económicas de los jóvenes (Salvia, 2013).

Un segundo grupo de explicaciones aborda el problema del desempleo juvenil a partir del análisis de determinadas características del funcionamiento estructural del mercado de trabajo. Algunos de sus argumentos sostienen que:

a) Los jóvenes pueden tener aspiraciones respecto de su inserción laboral que son incongruentes con la realidad del mercado de trabajo. En consecuencia tienen un período de búsqueda más largo y tasas de desempleo más altas que los adultos hasta que hallan el empleo acorde a sus expectativas. Para Pérez (2010) el costo de oportunidad de esta búsqueda sería menor para los jóvenes, ya que usualmente tienen menores salarios y es menos probable que necesiten el trabajo para sostener una familia. Las teorías de *job matching* y *job shopping* apuntan en este sentido.

b) Los jóvenes tienen una permanencia breve en su primer puesto de trabajo y muchas veces quedan cesantes, dada la inadecuada información que tienen sobre el mercado de trabajo y las empresas, y viceversa, debido a la ausencia de antecedentes laborales.

Según Pérez (2010) este hecho puede ser determinante para explicar el mayor desempleo de los jóvenes respecto de los adultos. Se trata de trabajadores sin experiencia, sin conocimiento del mercado de trabajo -con poco conocimiento de la forma de buscar un empleo, de las normas sociales que requieren las empresas, etc.-, sin antecedentes ni contactos previos producto de anteriores trabajos. Aun cuando las empresas no discriminen entre jóvenes y adultos al momento de la contratación, la mayor proporción de jóvenes entre los nuevos ingresantes al mercado de trabajo será determinante en su mayor desempleo relativo.

c) La legislación laboral introduce distorsiones al establecer, por ejemplo, un salario mínimo que no toma en cuenta las diferencias de productividad entre los jóvenes sin experiencia y los adultos con experiencia laboral, por lo que las empresas, en muchos casos, prefieren contratar personas con mayor edad y experiencia (MTEySS, 2005; Weller, 2007).

Un tercer grupo de explicaciones pone el acento en las modalidades de relación existentes entre el comportamiento macro económico y el mercado de trabajo. Desde este punto de vista se indica que el ciclo económico afecta en mayor medida la inserción laboral de los jóvenes que la de los adultos (MTEySS, 2005).

Weller (2007) destaca que en un contexto de la caída de la actividad económica, lo primero que las empresas hacen en sus políticas de recursos humanos es dejar de contratar, afectando más a los jóvenes. Cuando la crisis se profundiza y las empresas empiezan a reducir su personal, otra vez los jóvenes suelen ser los más perjudicados, ya que por su menor antigüedad y debido a razones sociales (protección de los jefes de hogar) y económicas (mantención de la fuerza laboral experimentada, menores costos de despido) son los primeros en perder el empleo.

Según Pérez (2010) usualmente, las empresas no despedirán a un trabajador que ha formado para contratar a uno nuevo, aun cuando su salario sea menor. Como consecuencia, aquellos trabajadores que poseen una capacitación específica en la empresa (habitualmente aquellos con mayor cantidad de años de trabajo) tienen un resguardo (adicional al legal) contra el despido.

También la teoría de *insider-outsider* expuesta por este autor, muestra una interesante explicación para la menor transición empleo-desempleo de los trabajadores adultos respecto de los jóvenes. Esta teoría postula que la existencia de costos de rotación crea rentas y poder de mercado para los empleados experimentados y estables (*insiders*), lo cual los protege de eventuales despidos. Esta distinción resalta la posición asimétrica de ambos grupos en términos de poder de mercado. Los costos de rotación, hacen referencia especialmente a los costos de contratación y de despido. Los costos de contratación incluyen los costos de búsqueda, la selección y entrenamiento de los nuevos trabajadores. Los costos de despido se refieren a los distintos gastos relacionados como las indemnizaciones, etc. Un segundo tipo de costos de rotación apunta a que los *insiders* pueden rehusarse a cooperar (ser hostiles) con los nuevos ingresantes (*outsiders*) que tratan de obtener trabajos sub-ofertando salarios. Como resultado de la no cooperación, la productividad del nuevo empleado podría ser tan baja que la empresa desistiría de

contratarlo. De esta forma, los trabajadores adultos con más antigüedad ven protegidas sus posiciones en la empresa por los altos costos de rotación involucrados en caso de querer sustituirlos por otro trabajador.

Para Weller (2007), un desempleo juvenil alto y prolongado, así como una inserción precaria e inferior a los niveles de educación y a las habilidades adquiridas, tienen a futuro efectos negativos tanto económicos como sociales. Respecto a los efectos negativos este autor, destaca algunas posibles consecuencias:

- El mal aprovechamiento del capital humano limita el crecimiento económico y, el bienestar de las sociedades.
- Una débil acumulación de experiencia laboral incide negativamente en los ingresos laborales futuros de los jóvenes, así como en su jubilación.
- Una precaria inserción laboral posterga la formación de hogares propios de los jóvenes, prologándose su dependencia respecto de los padres y la carga financiera que esto implica.
- La inserción laboral precaria, temprana o tardía, relacionada con altos niveles de deserción o expulsión del sistema escolar, afecta especialmente a los jóvenes procedentes de hogares pobres. De esta manera se refuerza la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- Un desfase entre las características de la educación y de la demanda laboral tiende a obstaculizar la movilidad social, con lo que se agravan los problemas estructurales de mala distribución del ingreso, perpetuando la inequidad de la distribución de los ingresos.
- La precariedad de la inserción laboral obstaculiza la integración social de los jóvenes, quienes no se ven reconocidos en sus derechos ciudadanos; esto desalienta su participación en otros ámbitos de la institucionalidad vigente y tiende a fomentar en ellos actitudes de confrontación.
- Los jóvenes con inserción laboral precaria son una parte importante de la población en riesgo y enfrentan problemas de adaptación y marginación social (Weller, 2007).

CAPITULO III: El PJMyMT como política de capacitación e inclusión laboral de jóvenes

El propósito del presente capítulo tendrá como objetivo principal, caracterizar y analizar el PJMyMT en tanto política pública de capacitación e inclusión laboral para jóvenes. En este sentido se comenzará describiendo la organización interna y funcional del MTEySS, institución de la cual dependen la mayoría de programas de empleo y la capacitación laboral. Se tendrá en cuenta además, las agencias de este ministerio que colaboran en la implementación y sostenimiento del programa a nivel subnacional, y los antecedentes jurídicos que dan origen a estas políticas de empleo. A continuación, se realizará una caracterización del PJMyMT analizando la problemática que atiende, su inserción institucional y sectorial, la estrategia de implementación bajo la cual se rige, sus objetivos específicos, población objetivo y las prestaciones que ofrece, así como los actores involucrados en la gestión del programa. Para finalizar se problematizará el Programa desde su carácter de dispositivo de intervención de subjetividades.

1. Principales rasgos institucionales y organizativos del MTEySS durante los gobiernos kirchneristas y de Cambiemos

1.1. El MTEySS durante los gobiernos kirchneristas

La institucionalidad del MTEySS, (para el recorte temporal del presente trabajo), fue sancionada en el año 2002 a través del Decreto N° 355/02, manteniéndose inalterada durante las gestiones de los gobiernos kirchneristas. Este decreto establece las funciones del Ministerio tales como: la promoción de los derechos de los trabajadores en términos de libertad sindical, la negociación colectiva, la igualdad de trato, la eliminación del trabajo forzoso y del trabajo infantil; el encuadre de las negociaciones y convenciones colectivas de trabajo; la inspección y fiscalización en relación a las condiciones de trabajo y al control del empleo no registrado; la coordinación de los planes y los servicios de empleo; la promoción de la capacitación laboral; la coordinación del sistema integrado de jubilaciones y pensiones; y la elaboración de estadísticas, estudios y encuestas sobre las problemáticas del trabajo, del empleo, de la capacitación laboral, de los ingresos y de la seguridad social (Fortaleza, 2012).

En cuanto a la estructura funcional e institucional del Ministerio, este cuenta con tres pilares: la Secretaría de Empleo, la Secretaría de Trabajo y la Secretaría de Seguridad social. En particular dentro de la Secretaría de Empleo funcionan la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional, y la Subsecretaría de Promoción del Sector Social de la Economía. En ellas se desarrollan todas las iniciativas, proyectos y programas relacionados a las acciones de capacitación laboral, de orientación profesional, de coordinación de servicios de empleo y de promoción del empleo.

También el MTEySS en su organización interna, posee dos espacios institucionales que son indispensables para el mejoramiento de la gestión: la Secretaría de Coordinación y la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Es importante agregar que el Ministerio dispone de un sistema de información para la gestión de sus programas. Este se basa en una plataforma digital que se gestiona a través de las Oficinas de Empleo Municipales, las Gerencias de Empleo y Calificación Laboral (en adelante GECaL), y el propio nivel central.

Por otra parte, el MTEySS se caracteriza por tener llegada institucional a todo el país a través de agencias propias instaladas a nivel regional, provincial y municipal. El nivel regional se encuentra cubierto por las Direcciones y Delegaciones Regionales, dependientes de la Secretaría de Trabajo. Cada una de las regiones (pampeana, conurbano, cuyo, NEA, NOA, centro y austral) cuentan con una Dirección Regional y varias delegaciones.

Para implementar las acciones en materia de empleo y capacitación laboral, fueron creadas las GECaL, dependientes de la Secretaría de Empleo, las cuales funcionan en las capitales de las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estos organismos, concentran y canalizan la oferta de programas de empleo y capacitación laboral implementados desde el MTEySS.

A nivel local, por su parte, funcionan las Oficinas de Empleo Municipales (creadas por Resolución 176/05), las cuales conforman la Red de Servicios de Empleo. En particular, su principal función consiste en vincular la oferta y la demanda de trabajo a nivel local, brindando información y orientación para el empleo y la capacitación; es decir hacen de nexo entre los programas públicos de generación de empleo o las oportunidades de trabajo originadas en el sector privado de la economía y las personas desocupadas o que buscan mejorar su situación laboral. (Fortaleza, 2012; Deibe, 2008)

Con independencia de estas estructuras, para la implementación de sus programas, el MTEySS suscribe con los gobiernos subnacionales, los denominados Acuerdos

Territoriales de Promoción de Empleo. Estos acuerdos forman parte de estrategias concebidas para dar respuesta a los problemas de empleo y a las necesidades de calificación de las personas, en el marco de los procesos y oportunidades de desarrollo de un territorio determinado. Además impulsan la conformación de Las Mesas Territoriales que implican, la construcción de una visión común sobre el desarrollo del territorio, una definición compartida de las políticas de empleo y calificación requeridas, una selección de los objetivos estratégicos que se proponen lograr, y una asignación de responsabilidades para el gerenciamiento de las acciones a desarrollar. Estas Mesas están integradas por representantes de los gobiernos locales y provinciales, organismos representantes de empresarios y productores, organizaciones representantes de los trabajadores, instituciones de formación especializadas y organizaciones de I+D+I (Investigación + Desarrollo + Innovación tecnológica) (Fortaleza, 2012).

1.2. Mecanismos de apoyo a la política de empleo a nivel nacional y territorial

Entre los principales mecanismos de apoyo a las políticas de empleo elaborada por el MTEySS y que contribuyen a la implementación y desarrollo de las mismas a nivel nacional y territorial, podemos encontrar según el trabajo de Bertranou (2013) a:

a) La Red de Servicios Públicos de Empleo. Su implementación, se encuadra en el convenio 88 de la OIT, la Ley Nacional de Empleo (Ley N° 24.013) y la Resolución de la Secretaría de Empleo N° 316 de 2005 (Bantar y otros, 2015; Bertranou, 2013).

Una de las características de esta Red, es que nuclea y se apoya en las OEM distribuidas en todo el país, y actúa como nexo entre los distintos niveles de la administración pública. Las OEM, son instituciones de carácter municipal y su objetivo es generar puentes entre los que buscan activamente un trabajo y quienes lo ofrecen (Deibe, 2008). Además son las encargadas de la capacitación y orientación laboral de los receptores de prestaciones en los procesos de mejora de su empleabilidad, en coordinación con la Red de Formación Continua. Esta Red también apoya a los empleadores en sus necesidades, tanto para cubrir puestos vacantes como para capacitar y formar a los posibles postulantes (Bertranou, 2013).

b) En lo que compete a la Formación Profesional, en el año 2003 se crea un Sistema Nacional de Formación Continua permitiendo la creación de una Red de Instituciones de Formación Continua que en articulación con las OEM llevan a cabo acciones conjuntas para facilitar la inserción laboral e inclusión social de los sectores de la población más

desfavorecidos (Deibe, 2008). Esta red nuclea a las instituciones de Formación Profesional pertenecientes a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que cumplan con los requisitos de calidad establecidos por el MTEySS. Estas instituciones, llevan a cabo tres tipos de acciones, atendiendo a las políticas activas de empleo: la certificación de estudios formales, ya sean primarios y/o secundarios, la capacitación técnica y la certificación de competencias laborales.

Este Sistema de Formación Continua, se instituye a partir del diálogo social entre los diferentes actores del mundo laboral: cámaras, empresas, sindicatos, trabajadores e instituciones de formación que asumen compromisos vinculados al desarrollo estratégico sectorial y la definición de los perfiles y niveles de cualificación demandados. Dicho diálogo social es según Barasatian (2008), uno de los pilares para promover la creación de propuestas formativas acordes a las demandas de los sectores privados y dinámicos de la economía y de esta manera también satisfacer las necesidades de las personas. El diálogo social para esta autora, constituye la base sobre la que pueden concertarse los compromisos entre el Estado y el sector privado, orientados a institucionalizar en cada sector o rama de actividad, la estrategia de formación para los trabajadores del sector.

c) Las Direcciones y Delegaciones Regionales actúan como representantes del MTEySS, en particular de la Secretaría de Trabajo, en todo el territorio nacional, atendiendo las realidades regionales del país. Entre sus funciones se encuentra el desarrollo de actividades de fiscalización del trabajo (en negro), en el marco del Plan Nacional de Regularización del Trabajo y de las competencias federales. Estas Direcciones funcionan como ya se mencionó, en cada una de las siete regiones del país (Conurbano bonaerense, Pampeana, Centro, Cuyo, NOA, NEA y Austral) y tienen el objetivo de coordinar las acciones de las Delegaciones y establecen el contacto institucional con los actores locales (Bertranou, 2013).

d) Las GECaL, funcionan en las Provincias y actúan como representaciones del área de empleo del MTEySS a nivel local. Estas oficinas tienen la función de promover acciones para la generación de puestos de trabajo y calificación de recursos humanos, contando como herramienta principal con los programas de empleo y capacitación. Además, tienen a su cargo la provisión de asistencia técnica para las instituciones interesadas en la presentación de proyectos que se encuadren en los programas, así como de la recepción, evaluación y aprobación de los mismos y su posterior seguimiento, en el caso de ser aprobados. Las GECaL, articulan las actividades con las OEM que dependen de los gobiernos municipales (Bertranou, 2013).

1.3. La disolución del MTEySS y su reemplazo por la Secretaría de Empleo y Seguridad Social

Durante la gestión Cambiemos y en un contexto marcado por los intentos de alterar la correlación de fuerzas en las relaciones capital- trabajo, en perjuicio de los trabajadores y de sus organizaciones sindicales, se produce en el año 2018, la reducción de jerarquía del MTEySS a la condición de Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Con la eliminación del Ministerio, se demostró la poca importancia que el trabajo como integrador social y generador de dignidad tuvo para el gobierno de Macri (Seijo, 2019). Esta manifiesta intención de modificar las relaciones laborales en Argentina, comenzaron ni bien asumió el gobierno de Cambiemos. Durante la gestión a cargo de Jorge Triaca (h)² del MTEySS, junto con la CGT, se había comenzado a trabajar sobre un borrador del proyecto oficial de reforma laboral. Se trataba de una reforma que avanzaba sobre los derechos laborales, y al buscar reducir los costos laborales se constituía en una reforma pro- mercado, la cual proponía entre otras cosas, una reducción de los aportes patronales; limitar la responsabilidad solidaria en la tercerización; una flexibilización horaria eliminando la obligatoriedad de la jornada laboral de 8 horas; reducir las indemnizaciones por despidos; crear nuevas categorías ocupacionales con menos derechos, vigorizando la heterogeneización del mercado de trabajo y la precarización laboral; restringir los juicios laborales y reducir el plazo para iniciarlos; permitir que los trabajadores renuncien a sus derechos laborales, volviendo así a la norma vigente en 1976 (CIFRA - FLACSO, 2017). De esta manera, durante los cuatro años de gobierno de Cambiemos, las principales instituciones laborales fueron degradadas, y tanto sus funciones esenciales como su capacidad de gestión se fueron limitando. Las consecuencias de ese deterioro, se evidencian en una injerencia baja o nula respecto a la regulación de las relaciones de trabajo, a la promoción del empleo de calidad y a la distribución funcional del ingreso.

1.4. Antecedentes jurídicos de las políticas de formación y capacitación diseñadas por el MTEySS

² En 2015 fue nombrado Ministro de Trabajo por Mauricio Macri, cargo que ocupó hasta 2018 cuando fue degradado –junto al mencionado Ministerio- a Secretario de Trabajo del Ministerio de Producción tras una reestructuración del gabinete.

Tal como ya se señaló en el punto anterior, en Argentina, el principal actor en materia de política de empleo es el MTEySS. El primer antecedente normativo que atribuyó explícitamente a este Ministerio el fomento del empleo y la capacitación laboral fue la Ley Nacional del Empleo (Ley N° 24.013), sancionada en el año 1991 (Bertranou, 2013). El artículo 128 menciona que el MTySS deberá elaborar programas de formación profesional para el empleo que incluirán acciones de formación, calificación, capacitación, reconversión, perfeccionamiento y especialización de los trabajadores tendientes a apoyar y a facilitar: a) creación de empleo productivo; b) reinserción ocupacional de los trabajadores desocupados; c) reasignación ocupacional derivada de las reformas del sector público y la reconversión productiva; d) el primer empleo de los jóvenes y su formación y perfeccionamiento laboral; e) mejora de la productividad y transformación de las actividades informales. Asimismo el artículo 129 de la mencionada ley establece que son atribuciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: a) integrar la formación profesional para el empleo en la política nacional laboral; b) coordinar la ejecución de programas de formación profesional para el empleo con los organismos del sector público nacional, provincial o municipal y del sector privado, a través de la celebración de convenios; c) validar la certificación de calificaciones adquiridas en contratos de práctica laboral y de trabajo-formación; d) formular los programas de alternancia de formación y práctica laboral en los contratos de trabajo-formación (Ley Nacional de Empleo N° 24.013).

Para Bertranou (2013), esta norma definió al MTEySS como la autoridad máxima en materia de política de empleo, atribuyéndole la autoridad para elaborar programas de empleo y de emergencia ocupacional en sectores o regiones específicas, y de promover acciones de capacitación y formación y crear una red de servicios de empleo, entre otras cuestiones.

En segunda instancia, de acuerdo a los trabajos de Barasatian (2008) y Senor (2016) a la mencionada ley, se le suman varios decretos y resoluciones: en el año 2002 el Decreto N° 357 que otorgó a la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional la implementación de programas de promoción del empleo y formación profesional, y en ese mismo año se dicta la Resolución N° 498 del MTEySS de la Nación con el fin de promover la participación de los actores sociales, en especial a los del mundo del trabajo, en el desarrollo de las acciones de formación profesional.

Para el año 2003 se dicta la Resolución N° 256/2003 en el marco de la implementación de las políticas activas de empleo que creó el Plan Integral para la Promoción del Empleo

con el fin de organizar acciones destinadas a mejorar las calificaciones de los trabajadores desempleados y en situación de precariedad laboral. Asimismo, se planteó promover el diálogo social de los actores del mundo productivo y la articulación institucional con las distintas dependencias del Estado en sus tres niveles y con las organizaciones de la sociedad civil.

Durante el año 2006 y en el marco de la recuperación económica se dicta el Decreto N° 336/2006 con el objetivo de generar empleo genuino, procurando la integración social y productiva de la población desocupada, creándose el Seguro de Capacitación y Empleo de base no contributiva. Las acciones de intermediación laboral y un conjunto articulado de acciones de formación y empleo constituyen el principal soporte para apoyar a las personas en la búsqueda activa de un empleo adecuado, en la actualización de sus competencias laborales y en la inserción en empleos de calidad.

En síntesis, para estas autoras mencionadas, entre los años 2003 y 2007 se sentaron las bases institucionales como responsabilidad primaria de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional, la promoción y ejecución de políticas de orientación y formación profesional y el desarrollo del Sistema Nacional de Formación Continua.

En el año 2008 es creado por Resolución N° 497 del MTEySS el PJMyMT. Su población objetivo incluye a aquellos jóvenes de entre 18 a 24 años que no hayan completado el nivel primario o secundario de escolaridad y se encuentren desempleados. Además, el programa les permite realizar experiencias de formación, prácticas calificantes e iniciar una actividad productiva de manera independiente.

Si bien a partir de los 90' las políticas públicas de formación y capacitación profesional en la Argentina aparecen asociadas a una cuestión de contención social, durante la postconvertibilidad, el abordaje de las mismas, parte del mercado de trabajo, es decir como instrumento de las políticas de empleo según el marco jurídico expuesto con anterioridad (Senor, 2016).

2. Características del PJMyMT: creación, regulación normativa e inserción institucional y sectorial

El PJMyMT es un programa de alcance nacional que surge el 13 de mayo 2008, en el marco de las medidas estratégicas definidas en el Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo, diseñado por el MTEySS de la Nación. Su cuerpo normativo se compone de dos

resoluciones: la Resolución N° 497/08 que le da origen, y la Resolución N° 261/08 que establece su reglamento operativo.

Es importante señalar que el mencionado Plan se diseñó como una herramienta del MTEySS para promover políticas activas que favorezcan la creación de empleo genuino y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada. Entre los objetivos que se propuso cumplir encontramos: a) la generación de las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo a nivel local; b) la ejecución de acciones orientadas hacia la inclusión social y laboral de los trabajadores, afectados por el desempleo y la precarización laboral, mediante el desarrollo de sus capacidades y competencias para mejorar sus condiciones de empleabilidad; c) la promoción del Diálogo Social, a través de la integración de la Nación, las provincias, los municipios, las comunas y juntas de gobierno, junto a la participación de todos los actores (Fortaleza, 2012).

Si bien el PJMyMT es considerado como la primera iniciativa del Ministerio destinada a un grupo poblacional específico dentro del Plan, se debe tener en cuenta que en la década de los noventa existieron políticas dirigidas a los jóvenes pero con una cobertura mucho menor. Un dispositivo paradigmático fue el programa piloto Proyecto Joven implementado hacia 1998, y reemplazado durante el gobierno de la Alianza por el Programa Capacitar. El mencionado programa se dirigía a jóvenes desocupados comprendidos entre los 16 y 35 años con escasa o nula experiencia laboral, provenientes de hogares de bajos ingresos, y que no hayan completado el nivel medio. Entre las prestaciones que ofrecía se encontraban cursos de capacitación laboral y becas de ayuda económica.

Por otro lado, es importante destacar la pertinencia sectorial del PJMyMT ya que, se inserta institucionalmente en la Secretaría de Empleo del MTEySS, articulando para su ejecución con distintas direcciones al interior de la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional; ámbito donde se desarrollan todas las iniciativas, proyectos y programas relacionados a las acciones de capacitación laboral, orientación profesional, coordinación de servicios de empleo y de promoción del empleo. De este modo, para la implementación de los componentes del programa se promueven articulaciones entre las distintas áreas del nivel central. La Dirección Nacional de Promoción del Empleo es la que gestiona las posibilidades de que los jóvenes realicen prácticas laborales en organismos públicos o privados y de brindar las herramientas a aquellos que quieran

ingresar de manera independiente al mercado de trabajo. Por su parte, la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional gestiona en los temas vinculados con la terminalidad educativa y las capacitaciones. La misma promueve el desarrollo de cursos de formación firmando convenios con los Ministerios de Educación provinciales –oferta pública–, cámaras empresariales, organizaciones sindicales o de la sociedad civil Roberti (2016).

Desde sus inicios el número de adheridos al PJMyMT, muestra un crecimiento sostenido. Los informes oficiales del MTEYSS señalan que en Argentina, entre junio de 2008 y diciembre de 2011 adhirieron al Programa 438.460 jóvenes de entre 18 y 24 años de edad (MTEySS, 2012). Otros datos aportados por distintos autores, Bantar, Brown y Neffa (2015), sostienen que para los años 2012 adhirieron 286.660; para el año 2013, 259.903, y para el año 2014, 191.718; mientras que Zsögön (2019) aporta una cifra para el primer semestre de 2017, de unos 154.000 adherentes a nivel nacional.

2.1. Objetivos específicos, población destinataria y prestaciones

El PJMyMT se presenta como un dispositivo que se propone brindar nuevas herramientas para la mejora de la empleabilidad y la inserción de los jóvenes.

De acuerdo al Resolución N° 497/08, el objetivo propuesto, es “generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo” (Resolución N° 497/08).

En cuanto a la población objetivo, está constituida por aquellos jóvenes comprendidos entre los 18 a 24 años de edad, que sean residentes en el país, no hayan finalizado tanto el nivel primario como secundario de la educación formal obligatoria, y se encuentren en situación de desempleo.

Para inscribirse en el Programa, los interesados deben firmar un convenio de adhesión en las OEM que forman parte de la Red de Servicios de Empleo, permitiéndoles de esta forma acceder a las prestaciones del mismo. En el Art. 3° de la mencionada Resolución, el Programa dispone de un conjunto de prestaciones o acciones integradas de apoyo a la construcción e implementación de un proyecto formativo y ocupacional con el objetivo

de proporcionarles a los jóvenes oportunidades de desarrollar trayectorias laborales pertinentes y de calidad, adecuadas a sus perfiles, a sus expectativas y a sus entornos.

En su trabajo sobre la implementación del PJMyMT, Fortaleza (2012) realiza una estructuración de estas prestaciones que brinda este dispositivo. Sostiene que las mismas, pueden ordenarse según objetivos comunes a todas las políticas activas de empleo del MTEySS de la siguiente manera: prestaciones enfocadas a la orientación laboral; prestaciones enfocadas a la mejora de la empleabilidad; prestaciones enfocadas a la inserción laboral asistida; y prestaciones enfocadas al sostenimiento del empleo.

a) Prestaciones enfocadas en la orientación laboral:

- Orientación e inducción al mundo del trabajo. En este componente –puerta de entrada al programa-, el participante actualiza, revisa o construye su proyecto formativo y ocupacional. Para ello el orientador y/o el tutor brinda a la o el joven elementos para la identificación de: i) sus intereses, necesidades y prioridades; ii) las particularidades de su entorno social y productivo; iii) los saberes y habilidades para el trabajo, que haya adquirido en distintos espacios de aprendizaje y experiencia; y iv) estrategias adecuadas para planificar y desarrollar su itinerario de formación, búsqueda y acceso al empleo.

Asimismo, durante esta primera etapa la o el joven puede adquirir un conjunto de competencias indispensables para situarse frente a los requerimientos del entorno social y productivo.

Teniendo como eje la construcción de su proyecto formativo y ocupacional, la o el joven participa de los talleres de orientación e información profesional que, entre otros, desarrollarán los siguientes temas: i. Análisis del contexto productivo local y de las oportunidades de empleo o de trabajo que se presentan; ii. Construcción o actualización del proyecto formativo y ocupacional; iii. Derechos y deberes de los trabajadores; iv. Condiciones de trabajo y salud ocupacional; v. Alfabetización digital.

Cada joven desarrolla este proceso inicial de orientación laboral y participa en los talleres mencionados durante un período máximo de dos meses.

- Apoyo a la búsqueda de empleo. Aquí, los jóvenes recibirán de manera permanente asistencia para la elaboración de estrategias adecuadas para la búsqueda de empleo. Para tal fin, serán citados periódicamente en la OEM para evaluar los avances, dificultades y contingencias que puedan ocurrir durante el proceso de búsqueda.

b) Prestaciones enfocadas a la mejora de la empleabilidad:

- Formación para la certificación de estudios primarios y/o secundarios³. La certificación de estudios primarios y/o secundarios de los jóvenes, es una de las vías para mejorar su inserción en trabajos de calidad y disminuir la rotación en empleos de corta duración. Por ello, se impulsa un sistema de estímulos y beneficios destinados a que completen el nivel aún no finalizado.
 - Cursos de formación profesional⁴. De acuerdo a los intereses y expectativas de inserción laboral, los jóvenes pueden participar en los cursos de formación profesional que les son ofrecidos por la OEM en el marco del Esquema Local de Prestaciones. Estos cursos, les permiten adquirir o fortalecer las competencias y habilidades requeridas para el ejercicio de la ocupación definida durante la etapa anterior de elaboración de su proyecto formativo y ocupacional.
 - Certificación de competencias laborales⁵. Los jóvenes que han tenido experiencia laboral previa, pueden ser evaluados y certificados en las competencias laborales que han desarrollado en el ejercicio de esa ocupación. En caso de necesitar formación complementaria, el orientador o tutor los derivará al curso correspondiente de manera que puedan certificar la totalidad de las competencias laborales que requiere la ocupación.
- c) Prestaciones enfocadas a la inserción laboral asistida:
- Prácticas calificantes en ambientes de trabajo⁶. Para iniciar o completar la formación recibida, los beneficiarios pueden realizar prácticas calificantes en ambientes

³ Para esta prestación, se instrumenta, en articulación con las carteras educativas provinciales, servicios para la formación y certificación de estudios generales para adultos, accesibles en términos de vacantes, modalidades de cursada y materiales didácticos y curriculares a ser utilizados, de manera de garantizar la permanencia de las y los jóvenes en el sistema y su certificación (Resolución N° 261/08).

⁴ Los cursos ofrecidos deben adecuarse a las demandas socio-productivas del territorio y a las necesidades formativas de las y los jóvenes. Para ello el MTEySS firma convenios con las jurisdicciones educativas provinciales del país y con los sectores productivos, representados por cámaras, empresas y sindicatos y otras instituciones del ámbito público y privado (Resolución N° 261/08).

⁵ Es importante aclarar que, para iniciar procesos de certificación de competencias laborales, la OEM deberá contactarse con la Unidad Técnica de Certificación y Formación Profesional para iniciar los procesos de certificación en los casos que estuvieran desarrollados los dispositivos o solicitar asistencia técnica y financiera al MTEySS, en caso de no existir ocupaciones normalizadas por normas de competencia laboral y/o instrumentos de evaluación desarrollados y/o evaluadores formados y disponibles y/o organismos de certificación reconocidos por el sector, para el desarrollo de los dispositivos mencionados en cada sector de referencia (Fortaleza, 2012).

⁶ Hay que destacar que para esta prestación, las empresas adheridas al Programa, formularán un proyecto que deberá incluir un período de formación teórica y otro de formación en el puesto de trabajo. Durante el primero se desarrollarán los conceptos técnicos básicos, aspectos de seguridad, higiene y salud que se aplican en el ejercicio de la ocupación, temas de calidad y mejora continua y otros que resulten pertinentes. Durante el segundo, las y los jóvenes, aplicando los conocimientos adquiridos, completarán su formación en prácticas realizadas en el puesto de trabajo.

de trabajo. Dichas prácticas podrán ser ofrecidas por empresas del sector público o privado, para lo cual recibirán asesoramiento por parte de las OEM.

- Intermediación laboral. A través de las OEM, las y los jóvenes incorporados al Programa serán informados sobre las demandas de trabajo formuladas por las empresas que sean compatibles con sus perfiles profesionales.

d) Prestaciones orientadas al sostenimiento del empleo:

- Generación de emprendimientos independientes. Los participantes que en su proyecto formativo y ocupacional se definan por el desarrollo de un emprendimiento independiente o pequeña empresa, en forma individual o asociativa, serán derivados a cursos de gestión empresarial y serán asistidos por consultores especializados en la elaboración de un Plan de Negocio.

- Apoyo a la inserción laboral. El MTEySS promoverá la contratación de jóvenes ofreciendo incentivos financieros a las micro, pequeñas y medianas empresas que los incorporen durante un plazo máximo de 6 meses.

Cabe destacar que en este proceso de construcción del proyecto formativo y ocupacional, los beneficiarios perciben un estipendio mensual durante su permanencia en el Programa, variando las ayudas económicas de acuerdo a las distintas actividades que desarrollen en las diversas fases del mismo. Además, cada joven cuenta con la asistencia de un tutor personal, responsable de acompañarlo durante su permanencia, derivándolo a distintas prestaciones y evaluándolo en sus dificultades y logros.

En cuanto a la desvinculación de los jóvenes incorporados al Programa, la misma se llevara a cabo por las siguientes causales: por el incumplimiento de los términos del convenio de adhesión al Programa; por la no presentación a las citas acordadas en la OEM; por la no concurrencia a las prestaciones acordadas; por haber abandonado el emprendimiento independiente, aprobado y asistido, luego de haber recibido incentivos financieros para su implementación; por decisión de la o el joven; por controles de gestión.

2.2. Actores e instituciones intervinientes en el PJMyMT

Para la puesta en marcha y ejecución del PJMyMT, se requiere de la participación y coordinación de acciones de un conjunto de actores e instituciones, públicas y privadas, de nivel nacional, provincial y municipal, cuyas principales funciones son materia de

negociación, según las necesidades específicas presentadas en cada situación (Deibe, 2009).

A continuación, se procederá a identificar a los actores que a nivel subnacional se encuentran involucrados en la implementación y gestión del PJMyMT, describiendo algunos de sus objetivos propuestos, sus funciones y como se articulan e interactúan entre sí.

En primer lugar, para la puesta en marcha del Programa se celebran convenios con provincias y municipios con el objetivo de definir las responsabilidades de cada una de las partes; elaborar un cronograma de implementación; y, planificar las actividades a realizar entre las que se destacarán las acciones de difusión, convocatoria, inscripción e incorporación de las y los jóvenes al Programa. Asimismo es importante señalar que para la implementación se utilizan los Acuerdos Territoriales y Sectoriales suscriptos por el MTEySS con las provincias, municipios y sindicatos (Fortaleza, 2012).

En particular, el Municipio que implemente el programa debe garantizar el funcionamiento de la Oficina de Empleo y la creación en ella de un Área de Empleo para Jóvenes y, por otro, la construcción promoción y mantenimiento del Esquema Local de Prestaciones de Apoyo a la Formación e Inserción Laboral.

El Área de Empleo para Jóvenes tiene como objetivo organizar la ejecución del proceso de orientación e inducción al mundo del trabajo; la tutoría y acompañamiento en la ejecución de los proyectos formativos y ocupacionales de los jóvenes; y la creación de clubes de empleo donde puedan compartir informaciones sobre oportunidades de empleo existentes en el Municipio y así aumentar su capital social.

En cuanto a la creación del Esquema Local de Prestaciones, el Municipio, en coordinación con la GECaL realiza la convocatoria a las potenciales instituciones prestadoras locales para informarles sobre las características del Programa y las acciones o proyectos en los que podrán participar. Pueden participar instituciones educativas, de capacitación y formación profesional, organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos, empresas, universidades, consejos profesionales, institutos de apoyo a la producción, el gobierno municipal, el gobierno provincial, etc.

También, entre otras de las funciones, el municipio debe contribuir a la creación o fortalecimiento de los espacios multisectoriales y actorales locales (Mesa Territorial, Consejo Consultivo, entre otros) procurando la incorporación de representantes de las Áreas de Juventud y de las organizaciones de la sociedad civil, para consensuar y promover políticas de formación y empleo destinadas a la población juvenil, en el marco

de la definición de las estrategias de desarrollo económico local; articular las áreas de producción y empleo municipales con las organizaciones representativas de actores del sector empresarial y del sector sindical para desarrollar una red de contactos con las empresas del territorio, con el objeto de promover compromisos estratégicos que aseguren la realización de prácticas calificantes y la inserción laboral de la población objetivo; desarrollar y promover la articulación con las instituciones educativas y de formación profesional para asegurar la disponibilidad de una oferta formativa de calidad, vinculada a las necesidades de calificaciones laborales demandadas en la zona, y a efectos de garantizar vacantes para la incorporación de los jóvenes que participan en el Programa, atendiendo tanto a la formación para la certificación de estudios primarios o secundarios como a la formación profesional. Estas instituciones deberán registrarse en el Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo (REGICE).

En cuanto al resto de los actores e instituciones intervinientes en el programa se procederá a la descripción de algunas de las principales funciones e intervenciones que cumplen en la puesta en marcha del Programa, y que se encuentran enmarcadas en el Reglamento operativo del mismo (Resolución N° 261/08).

Las Provincias cumplen la función de identificar y poner a disposición a través de su cartera educativa, vacantes para la finalización de estudios primarios y secundarios; identificar Instituciones de Formación Profesional y Cursos de Formación Profesional que respondan a la demanda del contexto socio-productivo; estimular a los actores del mundo de la producción de la provincia con el fin de que colaboren facilitando lugares de aprendizaje para las y los jóvenes en las empresas del sector público o privado, entre otras.

Las Instituciones de Formación Profesional por su parte, tienen por función participar en los espacios multisectoriales y multiactorales, constituidos a nivel local, para relevar las demandas de calificaciones de los sectores más dinámicos del territorio.

Las Organizaciones empresariales deben participar en los espacios multisectoriales y multiactorales de diálogo social constituidos a nivel local, para consensuar y promover políticas de formación y empleo destinadas a la población juvenil, en el marco de la definición de estrategias de desarrollo económico; contribuir en la definición de los perfiles ocupacionales demandados en la localidad, en los ámbitos referidos en el punto anterior; promover, entre las empresas asociadas, las características del Programa a fin de lograr una oferta de prácticas calificantes, adecuada a los perfiles de los jóvenes y a las oportunidades de inserción laboral que presente la dinámica productiva del territorio;

incentivar entre las empresas asociadas, el ofrecimiento de vacantes para cubrir, a través de los servicios de la Oficina de Empleo Municipal, los puestos de trabajo requeridos, favoreciendo la inserción laboral de las y los jóvenes participantes del Programa.

Las Organizaciones Sindicales están comprometidas en participar en los espacios multisectoriales y multiactorales de diálogo social, constituidos a nivel local, para consensuar y promover políticas de formación y empleo destinadas a la población juvenil, en el marco de la definición de estrategias de desarrollo económico; contribuir en la definición de los perfiles ocupacionales demandados en la localidad, en los ámbitos referidos en el punto anterior; aportar la oferta de cursos desarrollados por las Instituciones de Formación Profesional que operan bajo su dependencia para permitir la participación de las y los jóvenes en ellos.

Las Organizaciones de la sociedad civil tienen por objetivo integrarse en los espacios multisectoriales y multiactorales de diálogo social; colaborar en la difusión, convocatoria, información y sensibilización de los jóvenes para promover su participación en el Programa, particularmente en los barrios o espacios geográficos de residencia de la población más vulnerable; aportar los recursos o dispositivos, desarrollados por las propias organizaciones, para la atención de las y los jóvenes, tanto en materia de empleo y formación, como en actividades correspondientes a las áreas de salud, deportes, cultura y otras; facilitar el acercamiento de las empresas al Programa generando oportunidades de prácticas calificantes o de empleo.

3. El PJMyMT: de las necesidades de capacitación a las disposiciones hacia el empleo

En cuanto a los diagnósticos sobre el desempleo juvenil en los dispositivos de intervención pública destinada a la población joven, varios autores coinciden en señalar la permanencia de las características prevalecientes en dichos dispositivos durante la década de los 90s y comienzos de los años 2000.

Durante los años 90s la economía argentina experimentó transformaciones que incidieron sobre la situación ocupacional del país. En particular, en el diagnóstico de problemas de inserción de los jóvenes aparece como central su baja empleabilidad⁷, y el supuesto de que la misma, estaría originada por la escasa educación/ capital humano (Jacinto, 2008).

⁷ Es importante señalar que para Jacinto (2008) la concepción de baja empleabilidad aparecía en un momento de desempleo en aumento, pero atribuyendo al propio joven sus problemas para emplearse.

Específicamente, el término empleabilidad se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo (Scarfo, Hopp y Highon, 2009). Es decir la empleabilidad hace referencia a la combinación de actitudes, habilidades y calificaciones de los trabajadores, considerados indispensables para enfrentar los cambios en una economía globalizada (Pérez, 2013).

Coincidiendo con estos autores, Machado da Silva (2002), sostiene que la empleabilidad, la cual representa atributos subjetivos, disposiciones personales, competencias, se está convirtiendo en el corazón de una cultura del trabajo en gestación, muy diferente a la del capitalismo tradicional prevaleciente durante la mayor parte del siglo XX. El ideal de movilidad técnica representado por la propuesta de sustituir la especialización por una versatilidad que permita a los trabajadores realizar ocupaciones con diferentes contenidos, va de la mano con la defensa de la competitividad, la autonomía profesional y la independencia personal. Es decir, la imagen del nuevo trabajador se proyecta según este autor, como un ser que reemplaza la carrera de un trabajo asalariado a largo plazo con desarrollo individual, a través de la venta de su fuerza laboral en una serie de actividades contingentes, obtenidas a través de la demostración pública de la disposición y competencia para cambiar constantemente las prácticas económicas, es decir, siempre como empresario de uno mismo. Según esta visión, cada trabajador aparece como gestor de su propia trayectoria laboral y las políticas públicas estimulan la autonomía y las oportunidades (*empowerment*), brindándoles medios para llevar adelante sus proyectos, en lugar de asistirlos. Se trata de un tratamiento del desempleo que no es neutro respecto de las representaciones de los desempleados ya que al individualizar cada situación, los responsabiliza por encontrarse en él (Pérez, 2013).

Con esta perspectiva, los gobiernos que se sucedieron en los años noventa, implementaron programas focalizados en los grupos más desfavorecidos, especialmente los jóvenes con escasa e inadecuada formación. Los programas que se implementaron en esa época y destinados a jóvenes de sectores de bajo nivel de calificación, se concentraron en la capacitación laboral orientada al empleo formal o a la inserción en el autoempleo o en emprendimientos productivos, además también de incluir pasantías en empresas. Muchas de las acciones se fundamentaron en la concepción de que la baja empleabilidad de estos

jóvenes estaban originadas por su escaso capital humano (Bonvillani, 2013; Pérez, 2013; Jacinto, 2008)

Tanto Bonvillani (2013) como Jacinto (2008) señalan también que los certificados otorgados por estos dispositivos, en general no tuvieron reconocimiento o equivalencia en la formación profesional regular. De este modo, los programas se encontraban desarticulados de la educación formal. Además, eran muchas veces, efímeros y discontinuos ya que estaban sujetos a la discrecionalidad gubernamental.

Con el inicio del nuevo siglo, se produce un cambio de perspectiva en el diagnóstico de las causas persistentes del desempleo juvenil, ya que las argumentaciones referidas al déficit de capital humano o del mercado laboral poco flexible, comienzan a perder fuerza frente a una mirada más amplia y estructural (Pozzer, Ferraris, Roberti, Burgos, 2017).

De este modo, según Jacinto (2008) se comienza a configurar un cambio en los ejes conceptuales a partir de los cuales se abordan los problemas de la inserción laboral de los jóvenes de las necesidades de capacitación hacia las disposiciones hacia el empleo. Continuando con esta autora, en el mismo trabajo destaca las nuevas tendencias de las políticas de apoyo a la inserción laboral juvenil:

- Los programas orientados a brindar capacitación laboral de jóvenes, suelen vincularse a la institucionalidad permanente, desarrollándose en el marco o articulándose con las institucionales regulares de formación profesional;
- La mayoría de los programas nacionales presenta una gestión descentralizada, con lo cual las provincias y en particular los municipios han cobrado un rol importante como actores de los programas. En este marco se promueven el establecimiento de redes interinstitucionales locales de formación y trabajo. En algunas de ellas se han establecido vinculaciones entre los gobiernos locales, las instituciones formadoras y los empleadores a favor del desarrollo de programas orientados a los jóvenes desempleados.
- Varios programas están proponiendo articulaciones con servicios de educación básica o secundaria. Estos programas muestran la importancia otorgada a la obtención del título del nivel básico o secundario en relación con la inserción laboral de los jóvenes y las demandas del desarrollo social y productivo;
- Ante las dificultades de los jóvenes para tener las primeras experiencias laborales calificantes, los dispositivos apuntan una intencionalidad de brindar una experiencia que constituya una suerte de socialización laboral.

En este sentido, tres estrategias buscan fortalecer las actitudes en los ámbitos de trabajo, las disposiciones hacia el trabajo y las estrategias individuales:

- a) La pasantía es reconocida como una socialización laboral donde el pasante pone en juego sus conocimientos y competencias, y experimenta las reglas del juego del mundo del trabajo;
- b) Otra modalidad de intervención en los procesos de socialización laboral son los denominados por esta autora Programas de Primer Empleo, que apuntan a una primera experiencia laboral subsidiada. Estos programas incentivan a las empresas, vía de desgravaciones impositivas o brindándoles subsidios a los pasantes para que contraten jóvenes de perfiles socio- educativos bajos;
- c) Varios programas comienzan a incluir algún módulo de orientación sociolaboral y de acompañamiento en el proceso de inserción. Frente al diagnóstico que reconoce que muchos jóvenes no manejan códigos, roles y rutinas habituales del mundo laboral, los objetivos de estos componentes, es realizar un acompañamiento en el proceso de inserción laboral, facilitando los vínculos con las empresas y fuentes de información sobre la demanda de empleo y brindando orientación que les permita evaluar sus propios perfiles, los pasos a seguir en la búsqueda de empleo, la identificación de los espacios laborales disponibles según los perfiles de los jóvenes también se proponen del desarrollo de actitudes proactivas en la búsqueda de trabajo.

3.1. El PJMyMT como dispositivo de intervención de las subjetividades

Como se mencionó oportunamente, a comienzos del siglo XXI, las intervenciones públicas en materia de empleo juvenil, se reconfiguran mediante el diseño de políticas activas. En este caso, el PJMyMT como dispositivo⁸, brinda un conjunto integrado de prestaciones para apoyar la construcción e implementación de un proyecto formativo-ocupacional que permita a los participantes identificar el perfil profesional en el que deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de

⁸ Para Jacinto (2010) los dispositivos de apoyo a la inserción laboral, son intervenciones –enmarcadas o no dentro de políticas públicas- que se proponen explícitamente intervenir para mejorar la inserción laboral de los jóvenes. Pozzer y otros (2017) siguiendo la línea de Jacinto, entiende que los dispositivos son una forma de intervención que pretende reestructurar procedimientos conocidos por o instalados en los sujetos, mediante ciertas formas de aprendizaje y de modificación de individuos, que implica tanto la adquisición de habilidades como también de ciertas actitudes.

formación o prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.

Según Pozzer y otros (2017) y Roberti (2016) el PJMyMT se plantea como una respuesta institucional diferente que hace hincapié en la activación de las juventudes. De esta manera, los jóvenes que ingresan al Programa, deben gestionar alguna actividad para poder recibir un incentivo económico (no remunerativo) a cambio. Así según estos autores, se establecería un distanciamiento entre el plan y el programa, donde el estímulo económico está condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos, contraponiéndose con el modelo de asistencia social que percibe el beneficiario como un sujeto pasivo.

Para estos autores, esto plantea un desafío a las mediaciones institucionales que deben diseñar estrategias de intervención que actúen sobre las subjetividades de los individuos. Como ya se mencionó, se comienza a visualizar la problemática de falta de cultura de trabajo o como señalan Pérez y Brown (2014) escasa motivación para trabajar⁹, poco disciplinamiento, déficit de saberes; a lo que se suma la particularidad de edad asociada con la inmadurez, y la ausencia de proyección. Desde la perspectiva de Serrano Pascual (2000) el joven desempleado sufriría una falta de competencias morales, entendida ésta como una variante del término empleabilidad. La particular situación del joven en el mercado de trabajo se explicaría por la falta de una ética de trabajo, la motivación suficiente para insertarse laboralmente. Esta noción de competencias -que según esta autora, supuso un importante cambio de paradigma en la concepción de los criterios de valoración de la mano de obra- no haría hincapié tanto en conocimientos, habilidades, experiencias, aspectos estos objetivos y fácilmente medibles (y valorizables), sino de dimensiones difíciles de aprehender y medir como las competencias comportamentales. Si en momentos anteriores se demandaba del trabajador aspectos vinculados a su disposición mental o manual, cada vez más se genera un trabajo dirigido a la demanda del espíritu y disponibilidad del trabajador. En este caso la selectividad que caracteriza al mercado de trabajo parecería ser no tanto el resultado de aspectos objetivos, como la edad o la disposición o no de un diploma, sino en términos subjetivos y morales como la

⁹ Al respecto Pérez y Brown (2014) mencionan que la inestabilidad de sus trayectorias laborales, la imposibilidad de acceder a trabajos estables condicionaría a que muchos jóvenes no reconozcan al trabajo como articulador de su vida, como medio para encontrar su lugar en la sociedad, ni como importante para la formación de su identidad. Estos jóvenes han interiorizado sus experiencias frustradas, sus trabajos precarios, su ir y venir del mercado de trabajo, y esto afectó su representación del trabajo, especialmente aquellos de estratos sociales bajos, los más afectados por la inestabilidad. Estas representaciones van a generar disposiciones desfavorables o poco favorables a la inserción laboral, de manera que la situación de empleo/ desempleo va a estar influenciada por decisiones que toman en función de sus valores.

manifestación ética hacia el trabajo (voluntad, predisposición positiva hacia la inserción, etc.). Se valoran así aspectos como la motivación, la actitud al trabajo, la fidelidad, la iniciativa y perseverancia, la lealtad, etc. subjetivamente evaluables por el empleador, perdiéndose así el control por parte del trabajador de los criterios de valoración del trabajo.

Surgiría así un énfasis en la orientación como elemento vinculado a las políticas activas de empleo, que busca incidir sobre las actitudes y disposiciones de los jóvenes hacia el trabajo. De este modo y como se ha señalado anteriormente, se comienza a configurar un cambio en los ejes conceptuales para abordar los problemas de la inserción laboral de los jóvenes; de las necesidades de capacitación hacia las disposiciones al empleo.

Entonces la orientación se convierte en una de las medidas clave de las políticas de empleo, junto a la concepción de dar herramientas para el manejo de la propia trayectoria. Así, el curso de orientación e inducción al mundo del trabajo, se constituye en el único componente obligatorio del programa y puerta de entrada al programa. Allí los jóvenes desarrollan aprendizajes vinculados a la elaboración de currículums vitae, la disposición de herramientas para la búsqueda de empleo, el buen desempeño en las entrevistas laborales, como también conocimientos sobre los derechos y deberes del mercado de trabajo e incluso la configuración de un proyecto formativo- ocupacional. Es importante señalar como sostiene Roberti (2016) que este primer módulo no se reduce a estos aprendizajes, sino que busca incidir en aspectos ligados con la formación actitudinal.

En la formulación del proyecto formativo – ocupacional, se evidencia un carácter individualizante que impulsa la proactividad del joven, dado que él debe realizar una reconstrucción de sus capacidades y habilidades adquiridas en ambientes laborales, espacios formativos o en su propio contexto de vida, para a partir de allí definir las metas y posterior ejecución del itinerario planteado.

4. Cambios en las lógicas de intervención y reducción presupuestaria de las políticas destinadas a los jóvenes durante el gobierno de Cambiemos

Después de la elección presidencial de noviembre de 2015, que llevó a la alianza Cambiemos al gobierno, se comenzó a producir un nuevo cambio de paradigma, tanto en la orientación económica como en las políticas públicas dirigidas a la población joven en particular. Dentro de un contexto económico recesivo, la difícil situación del mercado laboral se profundizó, afectando de manera particular a la población joven.

Según el trabajo de Salzmann, Capaldi y Ledesma (2017), los presupuestos de las políticas públicas nacionales más importantes dirigidas a jóvenes en los últimos años, el PJMyMT y el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (en adelante Prog.R.Es.Ar.), sufrieron significativos recortes. Al realizar un análisis de la distribución del presupuesto del MTEySS para 2017, estos autores observan que aquellas acciones destinadas a la orientación, formación e inclusión laboral de los jóvenes presentaron una retracción real del 14%. Por su parte, el Prog.R.Es.Ar., sufrió una merma de sus beneficiarios, pasando los mismo de 965.320 en 2016 a 500.000 en 2017. Asimismo, también se redujo sus partidas presupuestarias en un 47% en términos reales.

En particular, el Prog.R.Es.Ar., implementado en 2014 durante la gestión de Cristina Fernández, tenía por fin garantizar una transferencia monetaria a los jóvenes de entre 18 y 24 años que estudiaran y cuyo hogar no recibiera más de un salario mínimo. Para el año 2015, se elevó el piso de ingresos familiares para el acceso al mismo hasta tres Salarios Mínimos Vital y Móvil. Este Programa, había sido planteado originalmente como un beneficio puente para aquellas familias que cobraban o tuvieran ingresos bajos, orientándose de este modo a poblaciones vulnerables. El objetivo era permitir que cuando los hijos continuaran o retomaran los estudios y antes que se insertaran en el mercado laboral, el grupo familiar no dejara de percibir un ingreso como la Asignación Universal por Hijo o el Salario Familiar por el hecho de que el hijo cumpliera los 18 años (CEPA, 2019).

En febrero de 2018, el gobierno de Cambiemos anunció su renovación, transformando este Programa basado en un sistema de beneficios universales para estudiantes de bajos recursos, en un sistema de becas – la Beca Progresar- basado en el mérito académico, y además atado al presupuesto previsto. Inicialmente dependiente de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), institución encargada de la administración, el otorgamiento y el pago de las prestaciones, fue transferido en este mismo año, a la órbita del Ministerio de Educación y Deportes.

Esta introducción de mecanismos meritocráticos en las políticas implementadas por Cambiemos, se encuentra muy vinculada a la ideología neoliberal, la cual propone una menor presencia del Estado como garante de derechos sociales y económicos, y a la vez, la promoción de una cultura del individualismo basada en las virtudes y esfuerzos personales.

Por otro lado, las iniciativas surgidas por parte del oficialismo destinada a los jóvenes, como la firma de convenios con grandes empresas como Arcos Dorados (*McDonald's*)¹⁰ o el Proyecto de Ley de Primer Empleo, estuvieron orientadas principalmente a bajar los costos de producción de las grandes empresas en lugar de buscar una verdadera política para combatir el desempleo en la población joven.

Para mediados del 2019 y continuando con las políticas de ajuste, la Secretaría de Trabajo Empleo y Seguridad Social, suspendió los programas de inserción laboral en el sector privado por falta de presupuesto, perjudicando de esta manera la capacitación y entrenamiento de más de 3.500 desocupados inscriptos, en su mayoría jóvenes seleccionados para realizar entrenamientos o insertarse en empresas (AMBITO, 2019b). Entre los programas que fueron desactivados por falta de fondos, se encontraba el Entrenamiento para el Trabajo (EpT), el Programa de Inserción Laboral (PIL), el PJMyMT, y el Promover (destinado a mayores con certificado de discapacidad).

La intervención estatal de esta gestión lejos de ocuparse de resolver estas problemáticas urgentes, introdujo modificaciones hacia la flexibilización del mercado laboral y la reducción del déficit fiscal pretendiendo alcanzar la inclusión social mediante mecanismos meritocráticos que fortalecieran el trabajo individual, considerando a la pobreza ya no como un problema social y colectivo.

¹⁰ Este convenio fue anulado en mayo de 2017 por un amparo de la justicia, ya que se lo consideraba violatorio de la Constitución Nacional (Delfino y Kaplan, 2019).

CAPITULO IV: La implementación del PJMyMT en la ciudad de Viedma

Este capítulo tiene como objetivo realizar una caracterización de la población joven de 18 a 24 años, y efectuar un análisis de su situación en el mercado laboral durante el período 2014 – 2017 en el aglomerado Viedma – Carmen de Patagones. Seguidamente, se describirán las funciones que cumplen en general las Oficinas de Empleo Municipales (OEM), para luego analizar el papel que cumplió la Municipalidad de Viedma junto con la OEM en relación a las intervenciones destinadas a la inclusión socio – laboral de jóvenes vulnerables, en base a testimonios de ex funcionarios y a información obtenida de periódicos locales y provinciales. Finalmente se describirá la implementación del PJMyMT en Río Negro y en particular en la ciudad de Viedma.

1. Caracterización de la ciudad de Viedma

La ciudad de Viedma, capital de la provincia de Río Negro, está situada en el noreste de la Patagonia a 970 km de la ciudad de Buenos Aires, y frente a la ciudad de Carmen de Patagones. Si bien se encuentran separadas por el Río Negro, los orígenes de estas poblaciones se remontan a fines del siglo XVIII. Juntas conforman la denominada Comarca Viedma – Carmen de Patagones.

En el siglo XIX, con la consolidación de la Nación Argentina, y con el propósito de organizar y administrar el territorio conquistado a los pueblos originarios, se crea la Gobernación de la Patagonia con sede en Mercedes de Patagones, hoy Viedma. Sin embargo, la Gobernación de la Patagonia tuvo una vida efímera, ya que hacia 1884 se dictó la Ley N° 1532 de Territorios Nacionales, dividiéndola en las gobernaciones de Río Negro, Chubut, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Al crearse el Territorio Nacional de Río Negro en 1884, las autoridades mantuvieron su residencia en la población de Viedma. Finalmente, a partir de 1958, Viedma es designada capital de la Provincia de Río Negro. La creación de esta nueva provincia, impulsó el crecimiento de la administración pública. Esta circunstancia provocó desde principios de la década de los 60s un permanente flujo de población que llegó a la ciudad desde otras provincias y desde otras localidades rionegrinas, generando un aumento significativo de la población. Uno de los últimos lapsos de incremento poblacional importante es el que se ubica entre los años 1980 y 1991, debido principalmente a las expectativas en torno a

la posibilidad del traslado de la Capital Federal al aglomerado Viedma – Carmen de Patagones (Fabregat, 2015).

1.1. Estructura económica de la ciudad

Una característica de la provincia de Río Negro es que posee una estructura productiva con cierto grado de diversificación, mostrando una especialización en actividades de tipo extractivas: fruticultura, explotación de yacimientos de petróleo y gas, generación de electricidad y pesca. El sector industrial está principalmente ligado a la actividad frutícola. Otro sector de gran importancia es la actividad turística, principalmente en la zona oeste de la provincia (MTEySS, 2018).

De acuerdo al trabajo realizado por Alonso (2008), se puede constatar que una de las principales actividades en la localidad de Viedma, es la administración pública (administración provincial, administración municipal, educación y salud pública), que ha sido y continúa siendo la principal fuente de empleo y de recursos para la subsistencia de la población.

En cuanto al sector comercial, se confirma en Viedma la existencia de pequeños, medianos y grandes establecimientos, en su gran mayoría de origen local. También la zona cuenta con sucursales pertenecientes a cadenas de supermercados, de establecimientos de construcción y de casas de electrodomésticos de origen extra local, ya que su administración está fuera de la comarca.

El sector servicios por su parte, incluye varias actividades, que van desde la prestación de servicios públicos por empresas privadas (electricidad, agua, barrido y limpieza, mantenimiento de servicios públicos), servicios de salud por prestadores privados organizados empresarialmente o por prestadores individuales, servicios culturales, comunicación y difusión.

En cuanto rol de la industria en la economía local, es muy reducido. Dentro de la actividad industrial se destacan la actividad frigorífica (FRI.DE.V.I.), y la actividad de la construcción, compuesta por empresas de origen local, ya sean contratistas del Estado para la realización de obras públicas y de mantenimiento, como para la construcción de obras particulares. El sector de la construcción es importante en la ciudad, entre otros motivos, fundamentalmente por los recursos que moviliza, ya sea materiales, financieros y humanos.

Otras actividades complementan el panorama industrial de la ciudad. Pequeñas unidades productivas dedicadas a la elaboración de alimentos (panaderías y fábricas de pastas, lechería, chacinados, conservas, etc.), talleres de confección de ropa y dedicados a la carpintería de madera y aluminio, la herrería y la gráfica.

Con respecto al sector financiero y bancario, se observa que este, no tiene un papel relevante en el financiamiento de actividades económicas y productivas, sino que su actividad responde a un patrón de negocios orientado a la búsqueda de una rentabilidad rápida más que a la inversión de mediano y largo plazo. Por esta razón, no es significativo para el desarrollo local, ya que no facilita la deriva de recursos adecuados hacia la inversión productiva (Alonso, 2008).

2. El mercado laboral en el aglomerado Viedma – Carmen de Patagones

Para el análisis de las principales variables e indicadores del mercado laboral del aglomerado Viedma - Carmen de Patagones, se recurrió a la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares¹¹ (EPH) para el segundo trimestre de los años comprendidos entre 2014 y 2017¹². Los datos fueron procesados por la Dirección de Estadísticas y Censos de la provincia de Río Negro.

2.1. Principales variables e indicadores del mercado laboral en el aglomerado Viedma – C. de Patagones

De acuerdo con los datos que surgen de la EPH para el período 2014 – 2017, en el aglomerado Viedma – Carmen de Patagones puede observarse, en relación a la población económicamente activa (en adelante PEA), que la misma registra una disminución en la participación, pasando de un 53,17 % en el año 2014, a un 44,12 % para el 2017. Otro dato importante que arroja la EPH, es el aumento de los inactivos, pasando de un 46,82

¹¹ La EPH es un programa nacional de producción de indicadores sociales cuyo objetivo es conocer las características socioeconómicas de la población. Es realizada en forma conjunta por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y las Direcciones Provinciales de Estadística (DPE).

En su modalidad original, se ha venido aplicando en Argentina desde 1973, mediante la medición puntual de dos ondas anuales (mayo y octubre). A partir de 2006, la EPH, pasa a ser un relevamiento continuo que produce datos con frecuencia trimestral.

En la provincia de Río Negro, se realizan dos relevamientos, la EPH aglomerado Viedma- C. de Patagones y la Encuesta Anual de Hogares Urbanos del tercer trimestre con representación provincial.

¹² Específicamente se tendrá en cuenta el segundo trimestre de cada año, ya que se considera como una parte del año en que no está sujeto a situaciones específicas tales como la temporada estival (tanto de verano como la de invierno), o el cobro de ingresos adicionales como aguinaldos.

%, a un 55,87 % para el año 2017. En el cuadro N° 1 pueden observarse las principales variables de la PEA del aglomerado Viedma – Carmen de Patagones.

Cuadro N° 1: Principales variables de la PEA – aglomerado Viedma - C. de Patagones

Población	II Trim. 2014	II Trim. 2015	II Trim. 2016	II Trim. 2017
PEA	53,17 %	50,39 %	46,75 %	44,12 %
Ocupados	50,99 %	48,76 %	44,59 %	43,42 %
Desocupados	2,18 %	1,63 %	2,16 %	0,69 %
Inactivos	46,82 %	49,60 %	53, 24 %	55,87 %

Fuente: EPH – INDEC

Dentro de la PEA, tal como se desprende del cuadro N° 2, se registra una diferencia significativa en cuanto a la participación de ambos sexos en el mercado laboral. Se observa una proporción importante de varones ocupados, alcanzando para todo el período cifras superiores respecto de las mujeres. En cuanto a la desocupación, esta registra un aumento de la misma entre los varones para los años 2014 y 2016; y un aumento para las mujeres para los años 2015 y 2017. Teniendo en cuenta la evolución de la ocupación y desocupación en todo el período, se observa para ambos sexos una caída de las mismas. En cuanto a las situaciones que reflejan la inactividad, se observa para todo el período un aumento de esta variable para ambos sexos, destacándose una proporción compuesta mayoritariamente de mujeres. Esto podría estar marcando el desaliento laboral, ya que las búsquedas activas de trabajo por parte de ambos sexos, resultarían infructuosas.

Cuadro N° 2: Principales variables de la PEA por sexo – aglomerado Viedma – C. de Patagones

Condición de Actividad	II Trim. 2014		II Trim. 2015		II Trim. 2016		II Trim. 2017	
	V	M	V	M	V	M	V	M
Ocupados	19257 56,9%	16770 45,5%	20287 59%	14492 39,2%	18295 53,6%	13976 36,5%	17938 52,6%	14445 35,7%
Desocupados	856 2,5%	685 1,8%	528 1,5%	636 1,7%	1002 2,9%	562 1,4%	254 0,7%	268 0,6%
Inactivos	13743 40,6%	19342 52,5%	13566 39,4%	21813 59%	14804 43,4%	23722 62%	15906 46,6%	25769 63,6%

Fuente: EPH – INDEC

En relación a los principales indicadores del mercado laboral para el período 2014 – 2017, el cuadro N° 3, muestra una caída de la tasa de actividad junto con la tasa de empleo. Asimismo, la tasa de desocupación disminuye a partir del año 2014, presentando su índice más bajo del período en el 2017 con un 1,58%.

Cuadro N° 3: Principales tasas de actividad, empleo y desempleo de la PEA – aglomerado Viedma - C. de Patagones

Tasas %	II Trim. 2014	II Trim. 2015	II Trim. 2016	II Trim. 2017
Tasa Act.	53%	50%	46%	44%
Tasa Emp.	51%	48,7%	44,5%	43,4%
Tasa Desemp.	4,1%	3,2%	4,6%	1,5%

Fuente: EPH - INDEC

3. Caracterización de los jóvenes del aglomerado Viedma – C. de Patagones

Los estudios sobre inserción laboral juvenil a nivel nacional, dan cuenta de las dificultades de los jóvenes para lograr una trayectoria exitosa en el mercado de trabajo. Los problemas para acceder a empleos de calidad manifiesta un problema que los afecta particularmente y que los expone, en comparación con los adultos, a mayores niveles de incertidumbre económica y social (Lépre, y Álvarez, 2015). Tanto el desempleo, la precariedad como la informalidad, son fenómenos persistentes y de mayor incidencia en la población joven (Veza y Bertranou, 2011). Se suman a esto los bajos salarios, la inestabilidad laboral, la elevada rotación y la escasa calificación de los puestos de trabajo que ocupan, factores que configuran las distintas dimensiones que caracterizan la precaria inserción laboral de este grupo. Además, muchas veces, la necesidad de completar los insuficientes ingresos familiares, impulsa a los jóvenes a incorporarse tempranamente al mercado de trabajo, elevando así la probabilidad de deserción del sistema educativo y condicionando con ello sus posibilidades futuras.

Otra problemática observada, es la de aquellos casos en los que los jóvenes desertan del sistema educativo antes de finalizar sus estudios sin incorporarse luego al mercado de trabajo, los denominados habitualmente jóvenes “nini”, que ni estudian, ni trabajan, y no buscan trabajo. Esta situación, muchas veces se vincula con el trabajo no remunerado, como el cuidado de personas y/o del hogar, mientras que en otras situaciones se asocia con la problemática de la marginalidad y exclusión a la que se encuentra expuesto este colectivo (Mazorra, Shachtel, Schleser y Soto, 2014).

Para el caso del aglomerado de Viedma – Carmen de Patagones varias son las barreras que deben sortear particularmente los jóvenes para desenvolverse y consolidarse en el mercado laboral en la capital rionegrina. El nivel secundario incompleto, las cuestiones de género, y a veces la edad, asoman como los principales obstáculos (Diario Río Negro, 16 de julio de 2016).

En su trabajo sobre los jóvenes de las escuelas medias nocturnas en Viedma, Iuri (2012) describe algunas características generales de los jóvenes y su vinculación con el mundo laboral. En cuanto a las trayectorias laborales de los jóvenes señala que “...estas se componen de trabajos de los denominados precarios, la mayoría en negro y de baja remuneración. De vulnerabilidad por la falta de respaldo de la legislación laboral (protección frente al despido, derecho de afiliación sindical, y negociación colectiva entre

otras). De gran inestabilidad porque se trata de tiempos cortos en ocupaciones diversas” (Iuri, 2012: 12).

Según constata esta autora, muchos de los trabajos a los que acceden estos jóvenes no requieren de preparación ni teórica ni práctica, ponderándose la experiencia como elemento principal. En cuanto a la diversidad de trabajos que desempeñan los jóvenes, pueden encontrarse, albañilería, carpintería, panadería, repositor de supermercado, niñeras, mozos, entre otros. Su inserción en el mercado laboral como en el sistema educativo, se presenta para este grupo como un entrar y salir permanente (Iuri, 2012).

De este diagnóstico realizado sobre los jóvenes en la ciudad de Viedma, se desprende que las transiciones de estos jóvenes a la vida adulta se han vuelto más prolongadas, complejas, desestandarizadas (Roberti, 2014) o como sostiene Miranda (2008) no lineales. Según Pérez (2010), los jóvenes prueban, fallan y cambian repetidamente sus decisiones escolares, laborales y afectivas. Muchos de ellos, en lugar de combinar el estudio con el trabajo, lo alternan: estudian, trabajan un tiempo y vuelven a estudiar. Es lo que se conoce en la bibliografía como trayectorias yo-yo.

Otra cuestión a destacar del mencionado análisis, es que la incorporación temprana al mundo laboral por parte de los jóvenes es un factor relevante que condiciona la culminación de los estudios requeridos para el acceso a un empleo de calidad, reproduciendo en muchos casos las condiciones de pobreza y exclusión. Lépre y Schleser (2004), sostienen que esta estrategia es muy frecuente en los hogares de bajos recursos que necesitan aumentar sus ingresos. Así, según estos autores, se verifica que un elevado porcentaje de jóvenes provenientes de familias de bajos recursos se vuelcan al mercado de trabajo a pesar de no contar con las calificaciones demandadas para la obtención de empleos de calidad, lo que redundará en situaciones de desempleo y precariedad laboral.

Respecto a las barreras de entrada al mercado de trabajo por cuestiones de género, los impedimentos de acceso al mismo por parte de las mujeres, “...son inherentes, en líneas generales, a la formación de la familia, porque habitualmente son las mujeres las que tienen que afrontar las tareas de la casa o buscar una solución para dejar un hijo o hija al cuidado de otros, y salir a trabajar” (Diario Rio Negro, 16 de julio de 2016). Esto pone en evidencia que las mujeres representan el grupo social con mayor exposición al desempleo. Muchas veces los empleadores relegan a las mujeres en su búsqueda de trabajadores, argumentando que los embarazos y la crianza de los hijos, aumentan el ausentismo y eleva su costo de contratación en relación a los varones. Esta situación de discriminación,

sumada a las tareas familiares y de reproducción, deriva en que las mujeres jóvenes presenten menores tasas de actividad y empleo respecto de los varones (Pérez, 2010).

4. Radiografía de la situación laboral de los jóvenes en el mercado laboral del aglomerado Viedma- C. de Patagones

De acuerdo con los resultados de la EPH correspondiente al segundo trimestre de los años comprendidos entre 2014 – 2017, las personas entre los 18 y 24 años son las que atraviesan mayores dificultades que el resto de la PEA a la hora de insertarse en el mercado laboral.

Cuando se observa la evolución de la tasa de actividad a lo largo del período en consideración, se comprueba una disminución de la tasa de actividad de los jóvenes que pasó de un 43,21% en 2014 a un 18,65% en 2017. Esta disminución progresiva, se contrapone con la estabilidad de la tasa de actividad del resto de la PEA que no mostró cambios significativos en este período analizado. Una situación bastante similar a la anterior, ocurre en relación a la tasa de empleo, registrándose para la población joven una disminución de la misma, que pasa de un 37,61% en 2014 a un 15,78% en 2017.

En cuanto a la situación de desempleo, de acuerdo a lo observado en el cuadro N° 4, se constata que son los más jóvenes, en relación a la población adulta, los más vulnerables al desempleo, presentando cifras de dos dígitos: entre los 18 a 24 años la tasa de desocupación hacia el 2014 el 12,97%; un 15,37% en el 2015; un 15,17% en el 2016, y un 15,37% para el 2017. En el cuadro N° 4, puede observarse la comparación de las tasas de actividad, empleo y desempleo entre la población joven y el resto de la PEA.

En relación a la cantidad de jóvenes inactivos, se puede establecer que la mayoría de ellos se encuentra en el sistema educativo; y algunos de ellos podrían corresponder a la categoría de jóvenes denominados “nini”. Asimismo, se observa un aumento de este grupo a partir del año 2015, manteniéndose con valores similares hasta el 2017 (Ver cuadro N° 5).

Cuadro N° 4: Comparación tasas de actividad, empleo y desempleo de jóvenes entre 18- 24 años con el resto de la PEA - aglomerado Viedma – C. de Patagones.

Condición de Actividad	II Trim. 2014		II Trim. 2015		II Trim. 2016		II Trim. 2017	
	Jóvenes 18- 24 años	Resto PEA	Jóvenes 18- 24 años	Resto PEA	Jóvenes 18- 24 años	Resto PEA	Jóvenes 18- 24 años	Resto PEA
TA	43,21%	54,6%	18,65%	55,17%	28%	49,70%	18,65%	47,76%
TE	37,61%	52,9%	15,78%	53,73%	23,75%	47,87%	15,78%	47,37%
TD	12,97%	3,08%	15,37%	2,61%	15,17%	3,68%	15,37%	0,81%

Fuente: EPH – INDEC

Cuadro N° 5: Jóvenes de 18- 24 años ocupados, desocupados e inactivos, en números absolutos y tasas - aglomerado Viedma – C. de Patagones

Condición de actividad	II Trim. 2014	II Trim. 2015	II Trim. 2016	II Trim. 2017
Ocupados	3367 37,6%	1475 15,8%	2336 23,7%	1475 15,8%
Desocupados	502 5,6%	268 2,8%	418 4,2%	268 2,8%
Inactivos	5083 56,8%	7599 81,3%	7627 77,5%	7599 81,3%
Total	8952 100%	9342 100%	9834 100%	9342 100%

Fuente: EPH - INDEC

En relación a la tasa de actividad y la tasa de empleo para los jóvenes de ambos sexos, se observa una diferencia significativa, en la que los varones duplican su participación en el mercado laboral en relación a las mujeres; y una importante caída de ambas tasas, pasando la tasa de actividad de un 55,8% para los varones y un 32,4% para las mujeres en el 2014, a un 24,8% y 13% respectivamente para el 2017; mientras que la tasa de empleo siguió una tendencia similar, pasando de un 49,8% para los varones y un 27,2% para las mujeres en el 2014, a un 23,2% y 9,1% respectivamente para el 2017.

En cuanto a las tasas de desocupación entre jóvenes de ambos sexos, se observa que las tasas de desocupación de las mujeres son superiores a las de los varones, estableciéndose para las mismas los siguientes porcentajes de dos dígitos: la tasa de desocupación hacia el 2014 el 16%; un 15,3% en el 2015; un 24,8% en el 2016, y un 30,3% para el 2017. Esta situación pone de manifiesto las mayores dificultades que presentan las mujeres jóvenes para insertarse en el mercado laboral. En el cuadro N° 6 pueden observarse las tasas de actividad, empleo y desempleo para varones y mujeres durante el período 2014 – 2017.

Cuadro N° 6: Principales indicadores del mercado de trabajo de jóvenes entre 18 y 24 años según sexo - aglomerado Viedma – C. de Patagones.

TASAS %	II Trimestre 2014		II Trimestre 2015		II Trimestre 2016		II Trimestre 2017	
	V	M	V	M	V	M	V	M
Tasa de Actividad	55,8%	32,4%	44,4%	14,7%	36,0%	17,8%	24,8%	13,0%
Tasa de Empleo	49,8%	27,2%	42,7%	12,5%	32,5%	13,4%	23,2%	9,1%
Tasa de Desocupación	10,9%	16,0%	3,7%	15,3%	10,0%	24,8%	6,9%	30,3%

Fuente: EPH - INDEC

En relación a la desagregación de los jóvenes según el nivel de educación alcanzado para el período 2014 - 2017, en el cuadro N° 7, puede evidenciarse que son aquellos jóvenes con menor nivel educativo alcanzado, los que exhiben en conjunto, tasas de actividad más

elevadas, lo que estaría relacionado con una deserción más temprana del sistema educativo y con una inserción precaria e inestable en el mercado laboral.

Cuadro N° 7: Condición de actividad de jóvenes de 18 – 24 años según nivel de instrucción alcanzado en números absolutos y porcentajes – aglomerado Viedma – C. de Patagones

		2014 – II Trim.		2015 – II Trim.		2016 – II Trim.		2017 – II Trim.	
		Condición de Actividad		Condición de Actividad		Condición de Actividad		Condición de Actividad	
		Ocup.	Desoc	Ocup.	Desoc	Ocup.	Desoc	Ocup.	Desoc
Nivel educativo Alcanz. Varones – Mujeres 18- 24 años	Primaria incomp.	119 3,5%	49 9,9%	68 2,4%	–	–	58 13,9%	–	–
	Primaria compl.	232 6,9%	–	373 13,2%	–	183 7,7%	–	66 4,6%	–
	Secund. incomp.	1395 41,4%	264 53,6%	1219 43,3%	45 23%	627 26,5%	142 34%	782 55%	268 100%
	Secund. compl.	1132 33,6%	129 26,2%	807 28,6%	91 46,6%	936 39,6%	218 52%	371 26%	–
	Superior Univ. incomp.	444 13,2%	60 12,1%	146 5,2%	59 30,2%	178 7,5%	–	203 14,2%	–
	Superior Univ. Compl.	45 1,3%	–	201 7,1%	–	412 17,4%	–	–	–

Fuente: EPH - INDEC

De la información disponible en cuanto a la inserción laboral de los jóvenes por rama de actividad, el cuadro N° 8, refleja que esta se concentra principalmente en las siguientes actividades: construcción, seguida por la administración pública, el comercio, y la industria manufacturera.

Los varones jóvenes se ocupan principalmente en la construcción, el comercio, la industria manufacturera y en la administración pública; mientras que puede apreciarse que las mujeres registran una participación menor en estas actividades, siendo su presencia importante en números en la administración pública.

**Cuadro N° 8: Población joven de 18 y 24 años por sexo según rama de actividad –
aglomerado Viedma – C. de Patagones**

Rama de actividad	2014		2015		2016		2017	
	V	M	V	M	V	M	V	M
Agricultura, ganadería, caza silvicultura y pesca	-	-	-	-	4,4%	-	-	-
Industria manufacturera	16,5%	3,5%	14,8%	-	3,6%	-	9,8%	-
Suministro de Electricidad, Gas, Vapor y Aire Acondicionado	-	-	-	-	5,2%	-	-	-
Suministro de agua, actividades de saneamiento y gestión de desechos	2,9%	5,3%	2,5%	-	9,7%	-	-	-
Construcción	31,5%	-	35%	-	26,7%	-	37,7%	-
Comercio	19,3%	10,5%	20,4%	19,6%	19,4%	11,9%	9,4%	33,9%
Transporte y almacenamiento	-	3,5%	-	-	-	-	6,3%	-
Alojamiento, y servicios de comida	4,3%	7,8%	2,7%	-	-	-	5,1%	-
Actividades financieras y de seguros	-	6%	-	-	-	-	-	-
Comunicación	-	-	2,3%	8,9%	3,6%	-	7,9%	-
Actividades profesionales, científicas y técnicas	-	-	-	-	-	-	-	11,5%
Actividades de administración y servicios de apoyo	-	6,6%	-	-	3,7%	-	7,5%	-
Administración pública	22,6%	7,3%	16,6%	23,6%	23,3%	34%	15,8%	30%
Enseñanza	2,6%	5,1%	2,4%	-	-	8,2%	-	-
Salud humana y servicios sociales	-	5%	3,7%	17%	-	9,8%	-	-
Arte, recreación	-	5,7%	-	-	-	-	-	-
Otros	-	33%	-	30,7%	-	35,9%	-	24,4%

Fuente: EPH - INDEC

5. Antecedentes normativos de las políticas de juventud en Río Negro

En la provincia de Río Negro y en particular en el aglomerado Viedma- C. de Patagones, existen numerosas investigaciones y estudios sobre juventud. Sin embargo, el análisis de las políticas públicas de juventud es aún un campo no explorado (Geuna, 2016).

A partir del año 2003 es creada la Dirección Provincial de Juventud durante los gobiernos de signo radical a nivel provincial y justicialista a nivel nacional. El decreto N° 210 del año 2003 que le da origen establece que el cargo de Director de Juventud, dependerá de la Subsecretaría de Promoción Familiar del Ministerio de la Familia, sin hacer especificaciones en cuanto a misiones y funciones del área. La creación de esta Dirección, se enmarca en la reformulación de la Ley de Ministerios del mismo año, al aprobarse la Ley 3779. En esta norma, el antiguo Ministerio de Salud y Desarrollo Social -del cual dependía la Secretaria de Estado de Acción Social- se divide en dos Ministerios: el de Salud, y el nuevo Ministerio de la Familia.

Según la investigación realizada por esta autora, la Dirección Provincial de Juventud no fue dotada de personal ni de presupuesto hasta el año 2006. Destaca como significativo que la Dirección entre los años 2003 y 2006 fuese una entidad vacía, más presente en la letra de ley, lo que da cuenta que los jóvenes tenían importancia más en el terreno de lo formal. En materia de recursos económico- financieros, hasta el año 2006 no tuvo asignación presupuestaria específica para la ejecución de programas.

Además de la Dirección Provincial de Juventud, intervienen en los problemas relativos a la población joven, otras Áreas del Ministerio de Desarrollo Social como por ejemplo el área Proteccional, que tiene a su cargo diferentes programas y acciones cuyos destinatarios son los adolescentes y jóvenes.

Por otro lado, la Provincia carece de una ley de juventud que dé un marco normativo general, y de ámbitos parlamentarios de tratamiento específicos. No obstante ello, existen algunas leyes que refieren a temáticas vinculadas a la juventud. En el cuadro N° 9 pueden observarse las leyes provinciales que refieren a la juventud.

Cuadro N° 9: Leyes provinciales que refieren a la juventud

Ley N°	Año	Asunto
3097	1997	Protección Integral y Promoción de los derechos del niño del adolescente.
3277	1999	Promoción de la participación de la juventud.
3846	2004	Adhesión al Programa Nacional de Apoyo al Emprendimiento Joven – Ley N° 25872.
3968	2005	Crea el Fondo de Desarrollo Juvenil.
4069	2006	Crea el Sistema de Formación y Capacitación Política destinado a Jóvenes de la Provincia de Río Negro. Crea una Comisión Asesora del Sistema.
4109	2006	Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de la Provincia de Río Negro. Creación del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Río Negro – CONIAR
4352	2008	Crea el Fondo de Desarrollo Juvenil. Abroga Ley N° 3968.
4576	2010	Se instituye en forma permanente la Semana de la Juventud, que se realizará todos los años en la tercera semana del mes de septiembre.
4813	2012	Establece un Régimen Especial de incentivos Fiscales para la Promoción del empleo de jóvenes rionegrinos en el sector privado de la economía. Crea un Registro Único de Beneficiarios del Régimen.
4835	2013	Se instituye en la Provincia de Río Negro la Semana contra la Violencia, por la Juventud y la Inclusión Social, cuyo inicio tendrá lugar el día 17 de junio de cada año.

Fuente: Geuna (2016)

De las diez leyes relevadas por Geuna (2016), cuyos destinatarios son los jóvenes, dos aluden a la promoción de la participación de la juventud: la Ley N° 3277/1999 y Ley N° 4069/2006. La primera alude a la creación de un organismo que aborda temáticas más generales y con inserción socio-comunitaria, mientras que la segunda es acotada a la formación de futuros dirigentes, jóvenes insertos en grupos organizados. Las leyes, N° 3097/1997 y N° 4109/2006, aluden a la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que habitan el territorio provincial.

Cuatro de las citadas normativas, (Ley N° 3846/2004, Ley N° 3968/2006, Ley N° 4352/2008 y Ley N° 4813/2012) refieren al empleo de los jóvenes. Mientras que la ley sancionada en el 2004 adhiere a un programa nacional de apoyo al empresariado joven, la sancionada en el año 2012 crea un registro de beneficiarios para establecer incentivos, en el sector privado, al empleo de jóvenes rionegrinos. Las otras dos leyes que refieren al

empleo, la Ley N° 3968 es originaria y la N° 4352 su derivada, modifica a la primera en cuanto a los regímenes prebendarios. Es la única norma que está dirigida a fomentar oportunidades de trabajo autónomo para los jóvenes, a nivel estatal. En cuanto a las dos restantes, la N° 4576/2010 y N° 4835 son declarativas. Esta autora afirma que, el conjunto de leyes referidas a la juventud arriba reseñadas, no constituyen un sistema de leyes, sino una serie de iniciativas legales no articuladas entre sí. “...Es de destacar que no es otorgada a la Dirección Provincial de Juventud una rectoría clara, en tanto que ciertas leyes, cuyos destinatarios son los jóvenes, tiene como autoridad de aplicación a un órgano diferente a la propia dirección. Asimismo, no hay indicios claros de un abordaje intersectorial e interinstitucional, así como el trabajo en red. Es decir, cada normativa tiene un organismo diferente como autoridad de aplicación, no se establece una articulación o coordinación entre las diferentes áreas gubernamentales, como tampoco la funcionalidad de las mismas como sistema. Sumado a lo anterior, no cuenta con la asignación de los recursos humanos y financieros necesarios para la implementación...” (Geuna, 2016: 113).

6. Políticas de inclusión laboral para jóvenes en la ciudad de Viedma

6.1. Políticas de empleo con base territorial

Como se ha adelantado en el Capítulo I, el mercado de trabajo puede ser regulado por el Estado a través de las denominadas políticas de empleo, las políticas laborales y las políticas de mercado de trabajo. Estas últimas son aquellas que intervienen de manera directa sobre la oferta y demanda de trabajo. Las mismas persiguen dos objetivos: i) aliviar el riesgo de pobreza asociado con la caída de ingresos, como producto de la pérdida de empleo (estas intervenciones son caracterizadas como políticas pasivas), y ii) reducir el desempleo, modificando el nivel y la calidad de la fuerza de trabajo, y además fomentar la generación de nuevos empleos de calidad a través de políticas activas.

La decisión del gobierno nacional a partir del año 2003 de generar políticas públicas de empleo con base territorial, implicó optar por la descentralización política, institucional y operativa. Este enfoque, reconoce al territorio como el eje organizador de la vida social, económica, cultural e institucional de las localidades. Desde la perspectiva de Abad y Arroyo (2011), el carácter territorial supone también definir un marco de intervención que integre y articule las instituciones, los actores y los recursos técnicos y financieros

para su implementación, se trate de políticas pasivas o activas. Asimismo, implica diseñar y ejecutar, en un marco de articulación institucional y consenso social permanente: a) políticas basadas en la producción, la productividad y las capacidades productivas locales; b) programas dirigidos a la promoción y el sostenimiento del empleo genuino; c) la atención de la emergencia ocupacional; d) la prevención de la desocupación y, e) la atención de los desocupados.

Según estos autores, la definición de políticas de este tipo, requirió de una doble articulación: vertical (responsabilidades nacionales, regionales y locales), y horizontal (actores públicos, privados y sociales). Esta doble articulación permitiría aumentar las capacidades endógenas, las que darían cuenta en última instancia del desarrollo de los territorios.

En el caso del PJMyMT como política de empleo con base territorial, se dispuso para su puesta en marcha de la participación y coordinación de acciones de un conjunto de actores e instituciones, sean estas públicas o privadas, de nivel nacional, provincial y municipal, en donde sus principales funciones son materia de negociación. Como ya se describió en el capítulo III, este programa ofrece un conjunto integrado de prestaciones para apoyar la construcción e implementación de un proyecto formativo – ocupacional que permita a los jóvenes participantes, identificar el perfil ocupacional en el que deseen desempeñarse, finalizar sus estudios, realizar experiencias de formación o prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.

6.1.1. La necesidad de coordinación de las políticas públicas

En un sistema de carácter federal como el que posee la Argentina, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno (coordinación vertical), es un factor determinante en la viabilidad y buen desempeño de las políticas públicas necesarias para atender problemas sociales de carácter multidimensional y, por ende, transversal (Repetto y Fernández, 2012).

En otro trabajo, Repetto (2010) señala que la coordinación puede ser entendida como el proceso mediante el cual se genera sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos actores involucrados en un campo específico de la gestión pública, al mismo tiempo que se construye un sistema de reglas de juego, sean estas formales o informales,

a través de las cuales, los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general en conflicto. En cuanto a los beneficios que implica la implementación coordinada de políticas públicas, Leyton, Cortínez, Fernández y Fernández (2017), señalan los siguientes: a) evita o minimiza la duplicación y superposición de políticas; b) la entrega de servicios es más efectiva, al reducir la fragmentación de los servicios; c) mejora el acceso de los usuarios y su experiencia, ante una oferta comprehensiva e integrada; d) incrementa la eficacia, logrando mejores resultados para consumidores y financistas; e) incrementa la eficacia de las organizaciones involucradas, atendiendo simultáneamente múltiples necesidades a través de un servicio; f) la eliminación de contradicciones o tensiones entre políticas, programas o intervenciones resulta en un despliegue más eficiente de recursos, una mejor relación calidad – precio, y economías de escala derivadas de la eliminación de la duplicación y reparto de los gastos generales; g) se incrementa el entendimiento y la confianza entre las instituciones, dando lugar a la innovación y mejorando logros; h) disminuye los costos operativos; i) facilita un uso eficiente de los fondos públicos; j) fortalece el sentido de pertenencia al ámbito público.

6.2. El contexto político provincial y local entre 2014 y 2017

Para comprender las dificultades de implementación de programas de empleo nacionales en la ciudad de Viedma, en particular de aquellos elaborados y propuestos por el MTEySS a través de la GECaL local, es preciso tener en cuenta el contexto político partidario imperante a nivel provincial y municipal durante los años de la postconvertibilidad, y los primeros años de la gestión Cambiemos.

En cuanto a la provincia de Río Negro, desde el retorno de la democracia en 1983 se observó una doble excepcionalidad en el concierto nacional: ser el único distrito en el que la Unión Cívica Radical (UCR) gobernó en forma ininterrumpida durante veintiocho años, y por otro lado, ser la provincia donde el peronismo¹³ no fue gobierno hasta 2011 (Pérez, 2019).

En el caso de la intendencia de Viedma, considerada un histórico bastión radical, fue gobernada también por los radicales desde el año 2003 de forma interrumpida, hasta las

¹³ A fines de 2011 en las elecciones a gobernador de Río Negro, se consagra la fórmula C. Soria gobernador y A. Weretilneck vicegobernador por la alianza Frente para la Victoria, integrada entre otros partidos, por el Partido Justicialista al cual adhería Soria, y el Frente Grande, al cual pertenecía Weretilneck.

elecciones de 2019, en donde triunfó Pedro Pesatti, ex vicegobernador de la provincia y compañero de fórmula de Alberto Weretilneck, candidato a gobernador para las elecciones de 2015. Ambos candidatos pertenecen al espacio político Juntos Somos Río Negro¹⁴, un partido de carácter provincial que fundó este último.

6.3. Actores intervinientes en la implementación y gestión del PJMyMT en la ciudad de Viedma

6.3.1. El lugar de la OEM en el organigrama del Estado municipal de Viedma

Habiendo realizado una breve descripción del contexto político provincial, se procederá a considerar la estructura organizativa del Estado Municipal de Viedma. Álvarez y Opazo (2005), en su trabajo sobre esta institución de carácter local, realizan una descripción de su organización interna. En particular señalan que su macroestructura está constituida por: el Concejo Deliberante, como órgano de carácter legislativo que sanciona las ordenanzas; el Poder Ejecutivo, que ejerce la jefatura del gobierno y la administración, y el Tribunal de Cuentas, que ejerce, en general, el control de la gestión. En cuanto a la estructura orgánica, sostienen que se encuentra dividida en secretarías: la Secretaría de Hacienda y Administración; la Secretaría de Gobierno; la Secretaría de Desarrollo Humano; la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, y la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico, dentro de la cual funciona la OEM¹⁵ de Viedma.

Esta oficina de carácter municipal es creada junto con las del resto del país, en el año 2005, en el marco del Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo, promovido por el MTEySS en el año 2003. Este Plan incorpora dentro de sus objetivos a la dimensión territorial, incluyendo así a los municipios y a los actores territoriales (organizaciones empresariales, sociales, sindicales, religiosas y educativas) dentro del proceso de planificación como expresión del enfoque territorial que incorpora (Casalis, 2012).

Si bien las OME son entidades municipales con dependencia técnica del MTEySS que a nivel país componen la Red Federal de OEM, tanto Casalis (2012) como Abad y Arroyo

¹⁴ Juntos Somos Río Negro (JSRN), es una alianza política que surgió en el año 2015 para presentarse en elecciones a gobernador y legisladores provinciales de la provincia de Río Negro. Liderada por el gobernador de entonces, Weretilneck, está conformada por cuatro partidos: Unidos por Río Negro; Renovación y Desarrollo Social (Redes); Partido de la Victoria Popular y Movimiento Patagónico Popular.

¹⁵ Esta OEM, se encuentra bajo la órbita de la Dirección de Empleo y Capacitación, dependiente de la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico de la Municipalidad de Viedma.

(2009), coinciden en señalar que la principal función, es realizar la intermediación laboral a nivel local, brindar capacitación para el empleo y el autoempleo a los trabajadores -ya sean desocupados u ocupados- con el fin de mejorar su empleabilidad, y dar servicios y asesoramiento a los empleadores para la contratación de trabajadores. Además, las OEM constituyen una vía de información, acceso y derivación de los trabajadores a los diversos programas sociales del Estado, y fundamentalmente, el instrumento por el cual el MTEySS implementa políticas de empleo a nivel local.

En particular, Casalis (2012) profundiza y ofrece de forma detallada los principales servicios que prestan estas instituciones tanto a los trabajadores como a los empleadores:

a) Servicios que prestan a los trabajadores:

- Orientación laboral y apoyo a la búsqueda de empleo: para ello les ayudan a confeccionar el curriculum vitae, y les proporcionan información sobre el mercado de trabajo local y pautas para el adecuado desempeño en las entrevistas laborales;
- Colocación e intermediación laboral: el objetivo de este servicio, es cubrir vacantes en las empresas mediante la colocación de postulantes que reúnan los perfiles adecuados;
- Asesoramiento para el empleo autónomo: el objetivo de este servicio es facilitar la inserción laboral de personas que optan por el autoempleo o microemprendimientos;
- Derivación a instituciones educativas y/o actividades formativas para la mejora de la empleabilidad;
- Derivación a servicios sociales, y a programas de empleo.

b) Servicios que prestan a los Empleadores:

- Preselección de postulantes: este servicio ofrece al empleador un listado con los candidatos más adecuados para ocupar las vacantes que ofrece;
- Información a empleadores: este servicio brinda al empleador información sobre legislación laboral y sobre programas de empleo e incentivos que promueven la contratación de personal;
- Adecuación de la formación de trabajadores/as a las necesidades de los empleadores, mediante el relevamiento de las necesidades y formas de trabajo del sector productivo.

6.3.2. La reactivación de la OEM

En base a entrevistas realizadas a ex funcionarios de la OEM, de la municipalidad y de la GECaL local, y a información obtenida de artículos periodísticos, se pudo constatar la existencia de dos etapas claramente diferenciadas en relación al funcionamiento, y a la

coordinación de la OEM, con la GECaL de Viedma, encabezada por funcionarios del Frente para la Victoria entre 2011 - 2016, y posteriormente de Cambiemos hasta 2019.

En la primera etapa, desde la creación de la OEM hasta 2016, y específicamente entre los años 2013 – año en que se implementa el PJMyMT en Viedma- y 2016, se observa escasa difusión en los medios de comunicación, -ya sea éstos gráficos, digitales y radiales¹⁶- de información sobre las características y potenciales beneficios de los programas ofrecidos por la OEM, en particular de aquellos provenientes del MTEySS. Esto provocó que muchos jóvenes y empresas desconocieran la oferta de programas a los que potencialmente podrían haber accedido.

En lo que respecta a la difusión del PJMMT, tanto en diarios locales y provinciales, no se ha encontrado artículos que hagan referencia a la implementación del programa en Viedma antes del 2016. Si existe información del PJMMT en la página web del municipio, donde se explicita a quiénes está dirigido el programa, las prestaciones (curso introductorio, finalización de estudios obligatorios, cursos de formación profesional), cuáles son las incompatibilidades con el programa.

Como se mencionó anteriormente, si bien en Viedma ya contaba con una OEM, esta estuvo inactiva hasta el año 2016. Sin embargo, disponía de dos espacios para tres puestos de trabajo y boxes para cuatro puestos de atención y carga con su correspondiente equipo informático, y sector de espera¹⁷. Había personal contratado desde el año 2012 por el MTEySS, pero no estaba cumpliendo con sus funciones específicas.

A partir del año 2016 autoridades a cargo de la GECaL junto con autoridades municipales, comenzaron con un proceso de reactivación de la OEM¹⁸, y se comienza a promocionar los programas que la GECaL implementa a través de la OEM a través de la difusión por los distintos medios de comunicación. Esto aparece expresado en el medio local Diario Noticias de la Costa de abril 2016:

¹⁶ A partir del año 2017 puede observarse en la página web de Radio Nacional, información sobre los programas canalizados a través de la GECaL en diversas entrevistas realizadas a Ignacio Somorrostro, Gerente de Empleo y Capacitación laboral entre 2016 y 2017.

¹⁷ Fuente: Viedma24horas, 28 de octubre de 2012.

¹⁸ Una señal de acercamiento y trabajo conjunto entre GECaL y municipio fue la presentación de cuatro cursos de albañilería dictados a través de la Fundación UOCRA. Se trata de capacitaciones de construcción en seco, soldador, instalador sanitaria y hormigón armado. La presentación de los cursos, fue presidida por el entonces Intendente de Viedma, José Luis Foulkes, la ex Secretaria de Turismo y Desarrollo Económico Laura Ramos, el actual Secretario Gremial de Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), el Gerente Regional del MTEySS, Ignacio Somorrostro, y Edgardo Cancino, Secretario Adjunto de la UOCRA. Estas capacitaciones se llevan adelante mediante un convenio entre la Municipalidad de Viedma, la GECaL, y la UOCRA (Viedma, Gobierno de la Comunidad, 19 de junio de 2017).

“La reactivación de la OEM se dio en el marco de acciones conjuntas entre el MTEySS y la Municipalidad. La Secretaria de Desarrollo Económico Local, Laura Ramos, y el Gerente de Empleo de la cartera laboral, Ignacio Somorrostro, encabezaron una reunión de la que participaron los equipos técnicos de ambas jurisdicciones. Se avanzó en la definición de estrategias y acciones de posicionamiento de la OEM que incluyen la actualización de la base de datos y del diagnóstico de desempleo, la posibilidad de incorporación de recursos humanos para cubrir los puestos de entrevistador y de articulador de empresas, y la presentación de la demanda de capacitación y formación profesional para el año” (Noticias de la Costa, 28 de abril de 2016).

Además, con el objetivo de elaborar un diagnóstico más preciso de la demanda de las calificaciones requeridas por el sector público y privado, se realizaron reuniones con el Ente para la Reconversión del Parque Industrial de Viedma (ENREPAVI), la Cámara de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), la Agencia de Desarrollo Económico rionegrino CREAR, la Cámara de Frutos secos, entre otros.

Otro artículo periodístico del mencionado Diario publicado el 1 de junio de 2017, menciona que:

“Tras la reactivación de la OEM, decenas de vecinos con dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, acudieron a ella con el objetivo de descubrir capacidades que les eran propias, y generar la expectativa al menos, de una pronta salida laboral. Entre fines del 2016 y principios del año 2017, se registraron 1044 personas en total. De las 1044, 559 son mujeres (53,54%) y 485 varones (46,45%). La población entrevistada que busca empleo o mejorar su condición de empleabilidad en este período, es una población joven, entre 18 y 34 años, representando el 45% del total” (Rosso, 2017).

También la OEM, de acuerdo a la demanda registrada, ha iniciado Talleres de Orientación Laboral, donde junto con los jóvenes se analizan las trayectorias educativas, laborales y el mundo laboral.

Por otra parte, a principios de 2017, cerca de 40 comercios y empresas locales se acercaron a la OEM para solicitar la intervención para incorporar trabajadores, ya sea a partir de programas de incentivos vigentes o selección de perfiles registrados en la oficina para contratación. El 82,5% de esos comercios concretaron su adhesión a algún programa (Rosso, 2017). Esto fue producto de la campaña de difusión de los programas llevada a cabo por funcionarios del MTEySS y de la GECaL local con el fin de interiorizar a al

sector privado a través de la Cámara de Comercio, Turismo e Industria y Producción de Viedma sobre los alcances de los distintos planes orientados a la formación profesional de los trabajadores. En la oportunidad destacaron que los programas implementados desde dicha cartera, están dirigidos a mejorar la formación profesional de los empleados, así como de los desocupados, generando asimismo nuevas fuentes de trabajo, y en cuanto a las empresas a su productividad y competitividad¹⁹. Entre los programas promocionados se encuentran el Entrenamiento para el Trabajo (EPT), el Programa de Inserción Laboral (PIL), el PJMyMT, el Plan 111 mil, y el Programa Crédito para la Formación Profesional (Crédito Fiscal).

Otra acción de difusión de los programas implementados desde el municipio de Viedma es la llevada a cabo por la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico, la que a través de la OEM, realiza recorridos por las juntas vecinales de Viedma con el fin de acercar información, asesoramiento e inscripción de los jóvenes a los diferentes programas nacionales como EPT, PIL y PJMyMT, y de las líneas de financiamiento para emprendimientos productivos²⁰.

6.3.3. La GECaL local como institución mediadora entre nación y municipio

Otras de las instituciones estatales comprometidas en la implementación a nivel regional y local de las políticas activas de empleo son las GECaL. Estas son entendidas como aquellas dependencias de la Secretaría de Empleo del MTEySS que actúan a nivel regional en todas las provincias. Según señalan los trabajos de Roberti (2016), Bertranou (2013) y Fortaleza (2012), estas oficinas cumplen con la función de promover acciones para la generación de puestos de trabajo y calificación de recursos humanos, contando como herramienta principal con los programas de empleo y capacitación. Además, tienen a su cargo la provisión de asistencia técnica para las instituciones interesadas en la presentación de proyectos que se encuadren en los programas, así como de la recepción, evaluación y aprobación de los mismos y su posterior seguimiento, en el caso de ser aprobados. Las GECaL articulan las actividades con las Oficinas Municipales de Empleo que dependen de los gobiernos municipales.

¹⁹ Fuente: Comercio de Viedma, 31 de mayo de 2017.

²⁰ Fuente: Viedma, Gobierno de la Comunidad, 2018.

6.4. Otros programas de empleo y capacitación vigentes entre 2014 y 2017 en la ciudad de Viedma

Este apartado se propone describir las principales políticas activas de formación y capacitación orientadas a intervenir sobre el desempleo local, que fueron implementadas y gestionadas por la Municipalidad de Viedma durante el período 2014 - 2017. En este contexto, se destaca la superposición de programas que actúan en el mismo territorio y sobre la misma problemática, los tipos de estrategia utilizada, su financiamiento y las instituciones intervinientes.

Desde mitad de los años 2000, el Estado local, ha realizado múltiples intervenciones²¹ para la atención de la problemática del acceso y la permanencia en el mercado laboral particularmente de los jóvenes con menores niveles educativos, en su mayoría de hogares con menos recursos y provenientes de distintos barrios de la ciudad. Gran parte de ellas se centraron en el desarrollo de acciones formativas y de capacitación, destinadas a elevar la calificación de la oferta de trabajo y mejorar la empleabilidad de este grupo. Cabe aclarar que varios de estos programas estuvieron abiertos a toda la comunidad.

En cuanto a los programas de empleo ofrecidos por la OEM de Viedma, podemos encontrar aquellos diseñados por el propio municipio y financiados con recursos propios, o con aportes de la provincia, y aquellos diseñados por el MTEySS y canalizados a través de la GECaL local. La mayoría de estos programas buscan promover la inserción laboral, ofrecen prestaciones económicas y componentes de políticas activas de mercado de trabajo, como son la capacitación, la terminalidad educativa, de orientación e intermediación laboral, las prácticas calificantes en ambientes de trabajo, y la participación en emprendimientos productivos.

- a) Programas diseñados por el municipio e implementados a través de la OEM:
- *Programa Viedma Te Quiere Bien*. Este programa dependiente de la Secretaría de Desarrollo Humano del municipio, fue implementado en el año 2010. Es un programa de contención para aquellos jóvenes que no estudian ni trabajan, y que se encuentran con dificultades sociales. Ofrece una oportunidad para retomar sus estudios, posibilidades de formación para incorporarse al mercado laboral, así como el acceso a actividades culturales y de expresión.

²¹ Estas intervenciones estuvieron dirigidas no sólo a los jóvenes, sino también a toda la comunidad.

Algunos de los cursos de capacitación ofrecidos son: auxiliar de electricista de automóvil, limpieza y desinfección de cisternas, vivero, atención al público, panificación, computación²².

- *Programa Quiero un oficio*. Implementado y financiado por la Secretaría de Desarrollo Humano del Municipio, a partir del año 2012, es un programa que brinda talleres de capacitación en las distintas Juntas Vecinales de la ciudad, con el objetivo de que los participantes puedan aprender y perfeccionarse en oficios, generando así oportunidades en la formación laboral y microemprendimientos. Entre los cursos ofrecidos, se encuentran: albañilería, electricidad, durlock, peluquería, repostería, panadería, corte y confección, computación.
- *Programa Viedma Aprende*²³. Este dispositivo, también dependiente de la Secretaría de Desarrollo Humano del municipio, fue implementado en el año 2013. Este programa, incluye una serie de talleres, cursos, becas y actividades para todas las edades que se dictan en las distintas juntas vecinales e instituciones públicas de la ciudad. Entre los principales cursos ofrecidos con una importante demanda laboral, se encuentran: electricidad, peluquería, decoración de tortas, albañilería, plomería, carpintería²⁴. Básicamente el programa, procura hacer hincapié en las áreas de contención, recreación y empleabilidad.
- *Programa Emprender*. Creado en el año 2016, se implementó en todo el territorio provincial, y la autoridad de aplicación es el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia, a través de la Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos Sociales.

De acuerdo a las necesidades de capacitación existentes, los municipios e instituciones sin fines de lucro de la Provincia, formulan y presentan proyectos, en los cuales se especifica: oficio, capacitador propuesto, listado de destinatarios, y lugar donde se dictarán los cursos. Una vez aprobado el proyecto, se firma un convenio entre el subsecretario de Promoción y Protección de Derechos Sociales, el responsable del Municipio o institución y el capacitador, para establecer los

²² Fuente: Diario Esto que pasa, 25 de agosto de 2013.

²³ Entre las iniciativas novedosas que propone este programa, se encuentra el mecanismo de voluntariado. Este consiste en el aporte solidario de aquellos vecinos que posean conocimientos en oficios, y que desinteresadamente quieran transmitirlo a otros que requieran de esos saberes. Otra iniciativa es la desarrollada con las casas de altos estudios como la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN) y la Universidad Nacional del Comahue (UNCO), que consiste en la implementación de sistemas de cátedras abiertas que permitan a los vecinos capacitarse en materias específicas y que ayuden a su mejor desenvolvimiento laboral.

²⁴ Fuente: Diario Río Negro, 23 de junio de 2014.

derechos, deberes y obligaciones de cada una de las partes. Posteriormente a la tramitación del expediente pertinente se comienza con la ejecución.

El objetivo del Programa Emprender es capacitar en oficios laborales a personas en situación de desempleo. Los cursos se desarrollan en distintas juntas vecinales de Viedma. Entre ellos se destacan, repostería, panificación y derivados, costura básica, peluquería, inglés, soldadura y herrería, energía solar, bioconstrucción y electricidad; marroquinería, tapicería, entre otras propuestas.

b) Programas del MTEySS implementados a través de la OEM:

- *Programa de Formación para el Trabajo*. Este es un programa del MTEySS, que mediante convenio suscripto con el Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro, canaliza fondos para el financiamiento de capacitaciones, solicitadas, diseñadas, organizadas e implementadas por la Municipalidad de Viedma, a través de la Oficina de Empleo. Implementado en Río Negro a partir del año 2007, está dirigido a beneficiarios que poseen los planes sociales nacionales como el PJMyMT, Seguro de Capacitación y Empleo y el Programa de Empleo Comunitario (PEC). Tiene la triple finalidad de acercar a los beneficiarios al trabajo, procurando que finalicen los estudios primarios, secundarios y que además participen de cursos de formación profesional cuya acumulación permita su inserción laboral en trabajos genuinos. Además de la capacitación, brinda una beca para la cobertura de gastos de traslado y refrigerio (Diario Río Negro, 21 de marzo de 2008).

Entre las capacitaciones brindadas por este programa, se encuentran: vivero, poda, mantenimiento de parques y jardines, alambrador rural, electricidad del automóvil, diseño de vidrieras, atención al público, mecánica agrícola, limpieza de tanques, riego, entre otras.

Existen otros programas que desde la GECaL se canalizan a través de la OEM. Además del PJMyMT, dos iniciativas destinadas específicamente a jóvenes de entre 18 y 24 años tienen por finalidad brindar capacitaciones para insertarse en el mercado laboral: el *Entrenamiento para el Trabajo (EPT)*, y el *Programa de Inserción Laboral (PIL)*.

El primero consiste en el desarrollo de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, que permiten mejorar las competencias laborales. Permite a las empresas seleccionar y formar a sus potenciales trabajadores. Durante el entrenamiento los participantes reciben una ayuda económica mensual. El PIL es un programa destinado a incorporar trabajadores

jóvenes por un período de un año con un porcentaje del salario a cargo del Estado y otro a cargo de la empresa.

Otro grupo de programas implementados desde el MTEySS a través de la GECal de Viedma a partir del año 2017 y de amplia difusión a través de los medios de comunicación, son el *Programa Plan 111 Mil para programadores*, y el *Programa de Crédito Fiscal*²⁵. Estos programas están dirigidos a mejorar la formación profesional de los empleados, así como de los desocupados, y en cuanto a las empresas a aumentar su productividad y competitividad.

Con respecto al *Plan para Programadores*, conocido también 111 Mil, tiene por objetivo formar profesionales y emprendedores, a fin de cubrir la demanda laboral de las industrias basadas en el conocimiento. Quienes asisten a un curso, se le otorga un título con validez nacional, siendo avalado por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Producción de la Nación.

Por otra parte, el *Programa Crédito Fiscal para la Formación Profesional*, tiene por objetivo financiar actividades de capacitación laboral para trabajadores ocupados y de aquellos desocupados que podrían incorporarse a micros, pequeñas, medianas y grandes empresas, y a cooperativas de trabajo, promoviendo también el fortalecimiento de instituciones dedicadas a formar a dichos trabajadores, así como la certificación de calidad de procesos y productos, y la mejora de las condiciones de higiene y seguridad de los ambientes de trabajo.

Las empresas participantes reciben un Certificado para la Formación Profesional (Crédito Fiscal), que les permite cancelar obligaciones fiscales, tales como el Impuesto a las Ganancias y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), entre otras, además de reconocérseles gastos en los que incurran por el dictado de aquellas capacitaciones.

7. El PJMyMT en la provincia de Río Negro y en la ciudad de Viedma

En la provincia de Río Negro, el PJMyMT, comenzó a implementarse en el año 2008, inicialmente -con acciones de difusión en los municipios que se incorporarían- en la ciudad de Cipolletti en ese mismo año, siguiendo con San Carlos de Bariloche en el 2009 y en General Roca y San Antonio en el 2011. En los años siguientes se incorporarían localidades como Luis Beltrán, Lamarque, Sierra Colorada –todos gobiernos locales de

²⁵ Fuente: Comercio de Viedma, 31 de mayo de 2017.

tendencia peronista-, y finalmente en Viedma en el año 2013²⁶. El programa, comenzó a ejecutarse en estos municipios, desde la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral existente en la ciudad de Viedma.

En relación a las dificultades que presentó la implementación de este programa en la provincia de Río Negro, en su trabajo *Fortaleza y Potencia Dal Masetto* (2011) señalan la existencia de dificultades en relación a las diferencias político- partidarias entre el gobierno provincial de tendencia radical, y algunos municipios alineados con él, y el gobierno nacional. Esto se expresó, en la baja recepción que algunos municipios dieron al Programa, lo cual condicionó a su vez, la efectiva incorporación al mismo.

Según la información obtenida en las entrevistas realizadas al ex Gerente de Empleo y Capacitación laboral (durante el período 2016 - 2019) de Viedma, y al ex concejal y ex Subsecretario de Gobierno del municipio (durante el 2019), -ambos pertenecientes a Cambiemos-, existieron problemas de coordinación para la implementación del programa entre la GECaL local y el municipio de Viedma. Desde sus perspectivas, estos funcionarios sostuvieron que en el PJMyMT funcionó exitosamente en aquellos municipios donde el gobierno nacional tenía buena relación con el gobierno municipal, como ser el caso de San Carlos de Bariloche, General Roca, Cipolletti, entre otras localidades de la provincia gobernadas por el Frente para la Victoria o aliados políticos. El éxito de estos programas dependía de que el municipio los incorpore a su agenda y los difunda.

Estas manifestaciones quedan reflejadas en el Informe elaborado por el CIPPEC/ CFI (2012), en donde se sostiene que, para el caso de Viedma, el PJMyMT, no logro implementarse inicialmente debido a los problemas para sostener acuerdos territoriales entre el Municipio, los responsables provinciales y el gobierno nacional. Estas tensiones políticas impactaron en la trama local, no solo impidiendo llevar adelante este programa, sino que este disenso, provocó que el Municipio impulsara un programa similar, el denominado Programa de Inclusión y Educación para Jóvenes (PIE)²⁷ en directa competencia con aquel.

²⁶ A fines del año 2012, funcionarios del Ministerio de Trabajo de nación junto con miembros de la GECaL provincial, realizaron una visita a la OEM en Viedma para avanzar en la puesta en marcha del PJMyMT. Además mantuvieron reuniones con el Subsecretario de Desarrollo económico del Municipio Pedro Sánchez, junto a la Directora de Empleo y Capacitación, Lara Umerez, donde se acordaron los pasos a seguir para la implementación del programa en la ciudad en marzo del año 2013 (Correo de la Comarca, 2012).

²⁷ El Programa de Inclusión y Educación para Jóvenes (PIE) es promovido y financiado con fondos propios 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

Finalmente, en cuanto a los principales logros obtenidos en los primeros años de la implementación del programa en la provincia de Río Negro, el mencionado Informe, destaca como una de las particularidades del mismo, la diversidad en la oferta de los talleres, lo que se vincula a las características del mercado productivo y de trabajo de cada región de la provincia. Mientras en S. C. de 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. De este modo las particularidades de cada región influyen en la fisonomía que adquiere el PJMyMT. Sin embargo, este punto, que conforma un aspecto positivo como es la adecuación de un programa nacional a la realidad local, también enfrenta una dificultad para sostener el empleo juvenil a futuro. Una de las grandes dificultades del mercado local es el problema del trabajo de temporada que, se encuentra culturalmente implementado. Este punto deja algunos interrogantes a futuro, principalmente acerca de qué tipo de políticas de empleo destinada a los jóvenes impulsar en contextos que presentan estas características (CIPPEC/ CFI, 2012).

7.1. El PJMyMT en la ciudad de Viedma

En la ciudad de Viedma, el PJMyMT, comienza a ser ejecutado a partir del año 2013, a través de un convenio celebrado entre la GECaL local y el municipio.

Desde su implementación y puesta en marcha del programa, la cantidad de perceptores ha ido variando a lo largo del período en consideración. En el año 2016 se observa una

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 del mismo año.

El Programa si bien 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-, abarca un perfil de personas más amplio que el de otros planes.

En su artículo 4° 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) (CIEPP/CFI, 2012).

caída importante de los beneficiarios en relación al año 2014, y un aumento significativo de los mismos a partir del año 2017. Desde el 2014 al 2017, se han incorporado al programa un total de 351 jóvenes de ambos sexos. Del total de beneficiarios del programa, se observa una proporción mayor de varones por sobre las mujeres. Mientras que las mujeres jóvenes superaban en su participación en el programa con un 55,3% frente al 44,6% de los varones para el año 2014, esta tendencia se revierte a partir del año 2016, registrándose una caída en la participación de las mujeres jóvenes, con un 38,7% en el 2016 y un 41,2% en el 2017, frente a los varones jóvenes con un 61,2% en el 2016 y un 58,7% en el 2017. Un dato a considerar es que durante el año 2015, el programa no se implementó por los desacuerdos entre la municipalidad y la GECaL local. Ver cuadro N° 10.

Cuadro N° 10: Beneficiarios del PJMyMT por sexo y año (en números absolutos y porcentajes) – Ciudad de Viedma

Sexo	2014	2015	2016	2017
Femenino	31 55,3%	-	12 38,7%	109 41,2%
Masculino	25 44,6%	-	19 61,2%	155 58,7%
Total	56 100%	-	31 100%	264 100%

Fuente: elaboración propia en base a datos aportados por la OEM.

En cuanto al perfil de los beneficiarios que participan en el PJMyMT, corresponde a los criterios establecidos para el acceso al programa. La mayoría de los jóvenes poseen entre 18 y 24 años, con primario completo y secundario incompleto; y se encuentran desocupados u ocupados en empleos informales. Este abandono temprano del sistema educativo, condiciona las trayectorias futuras de los jóvenes. Cuando consiguen insertarse en el mercado laboral, lo hacen en trabajos donde los salarios son bajos, tienen menor protección social, son de mayor precariedad e inestabilidad. En cuanto al origen social, pertenecen a hogares de bajos recursos y provienen de distintos barrios de la ciudad. Esto explica también que sean aquellos jóvenes pertenecientes a sectores vulnerables y de

escasos recursos, los más propensos a abandonar la educación formal para incorporarse a las tareas de la casa, el cuidado hijos, o para ingresar al mercado laboral precozmente para contribuir con los ingresos familiares.

Un aspecto relevante de las trayectorias laborales de los inscriptos en el PJMyMT, es que la mayoría de los jóvenes varones se vinculan al rubro de la construcción, mientras que las mujeres, al servicio de cuidado de niños y/o servicio doméstico.

7.1.1. Prestaciones implementadas por la OEM de Viedma

El PJMyMT es un dispositivo que brinda a los beneficiarios un conjunto integrado de prestaciones integradas de apoyo para la construcción e implementación de un proyecto formativo y ocupacional que les proporciona oportunidades laborales vinculadas con sus perfiles, expectativas y entornos.

La incorporación de los jóvenes al programa, es realizada a través de las juntas vecinales de los distintos barrios de la ciudad o en la OEM, donde posteriormente, a través de una cita, se les informa sobre las características del programa, y en donde firman un Convenio de Adhesión.

La normativa del programa establece que la primera prestación obligatoria es el curso de Orientación e inducción al mundo del trabajo, a partir del cual, aquellos jóvenes inscriptos en la OEM local, definen un proyecto formativo y ocupacional. Esta es la etapa en la que el joven adquiere un conjunto de competencias que son necesarias para situarse frente a los requerimientos del entorno social y productivo. Finalizada esta etapa, el orientador de la OEM, deriva al joven a las prestaciones del programa que sean adecuadas, conforme a los circuitos operativos que en adelante se establecen para cada una de ellas.

Luego de este primer componente obligatorio, la prestación que adquiere más importancia en el PJMyMT, es la terminalidad educativa. Con el propósito de promover la incorporación de los jóvenes en acciones de certificación de los estudios primarios y secundarios, el MTEySS, firmó un convenio con el Ministerio de Educación de la provincia de Río Negro. Según información obtenida de ex funcionarios de la OEM y la GECaL, este dispositivo de finalización de estudios primarios y en particular secundarios, actuó como un filtro en el programa, ya que muchos de los ingresantes presentan intermitencias en el sistema educativo, en especial en el nivel secundario. Esto provocó que muchos beneficiarios abandonen y no finalicen sus estudios, y por lo tanto la deserción del programa. Entre otras de las causales de la deserción de los jóvenes en el

programa, figuran en general los motivos económicos, ya que muchos jóvenes al ser de sectores humildes, deben contribuir con sus ingresos al sostén de la familia; y en particular para el caso de las mujeres jóvenes, entre las causas que provocan la deserción se encuentra la maternidad y el cuidado de los hijos.

De acuerdo a sus intereses y expectativas de inserción laboral, los jóvenes han participado en los cursos de formación profesional ofrecidos por la OEM local en el marco del Esquema Local de Prestaciones. El acceso a estos cursos les permitió adquirir o fortalecer las competencias y habilidades para el ejercicio de la ocupación definida durante la etapa de elaboración de su proyecto formativo y ocupacional. Dentro de las prestaciones ofrecidas por el PJMyMT, las más demandadas por los beneficiarios, según información brindada por ex funcionarios de la OEM local, son aquellos cursos de formación profesional relacionados al rubro de la construcción (a través de un acuerdo con la UOCRA), electricidad y mecánica por parte de los varones; mientras que las mujeres optan por aquellas prestaciones vinculadas a la informática, la administración y el cuidado de personas. También pueden destacarse aquellos cursos relacionados a la hotelería y gastronomía a partir del convenio firmado por UTHGRA.

Según la perspectiva de Millenaar (2015) el modo en que los dispositivos de formación profesional conciben la problemática de género, es la que orienta el ofrecimiento de sus cursos, su diseño curricular, los contenidos que se enseñan y el tratamiento que se les da a varones y mujeres. Según sostiene esta autora, en general las investigaciones han mostrado que los espacios educativos promueven acríticamente en sus visiones y prácticas la reproducción de las desigualdades de género. En particular, los centros de formación profesional –al igual que otras instituciones educativas- reproducen también desigualdades de género en la oferta de sus cursos, segmentada de acuerdo a la división sexual del trabajo. Mujeres y varones se vinculan entonces a dos tipos de cursos de formación profesional: aquellos típicamente masculinos y aquellos típicamente femeninos, orientados a empleos de diferente calidad. En este marco, generalmente, las mujeres son formadas para ocupar puestos vinculados al mundo doméstico y a las tareas de cuidado; mientras que la oferta orientada a los varones se encuentra vinculada a empleos relacionados al mundo varonil.

En relación a las Prácticas Calificantes en ambientes de trabajo, durante este período, en la ciudad de Viedma, 38 empresas y comerciantes locales adhirieron al programa ofreciendo vacantes para que los jóvenes inicien o completen la formación recibida. Para el 2017, entre las empresas locales que firmaron convenio con la OEM, se encuentran la

Heladería Seitu, el Hotel Austral, el Casino del Río y la empresa en carpintería en aluminio ABERSUR. Para el desarrollo de este dispositivo, y de acuerdo a la normativa del programa, las empresas presentan un proyecto que incluye un período de formación teórica y otro de formación en el puesto de trabajo. En el primer período se desarrollan los conceptos técnicos básicos tales como seguridad, higiene y salud que se aplican en el ejercicio de la ocupación. En el segundo período, los jóvenes aplicando los conocimientos adquiridos, completan su formación en prácticas realizadas en el puesto de trabajo. Estas Prácticas Calificantes no constituyen una relación laboral con la entidad que ejecuta el proyecto.

Uno de los problemas detectados tanto por los funcionarios de la OEM como por integrantes del sector privado, son las escasas disposiciones hacia el trabajo de aquellos jóvenes que han sido seleccionados para realizar Prácticas Calificantes en ambientes de trabajo. Al respecto la ex Secretaria de Turismo y Desarrollo Sustentable del municipio manifestaba en una nota en el diario Río Negro que "...los comerciantes y pequeños empresarios [de Viedma] se sienten decepcionados ante los incumplimientos de los postulantes que capacitamos y les ofrecemos (...), faltan, no van a horario, no cumplen" (Diario Río Negro, 7 de septiembre de 2017). Esta situación, genera también la falta de interés de los potenciales empleadores. En la misma nota periodística, Agustín Moggio, presidente de la Cámara de Comercio de Viedma, señalaba, en relación a los programas ofrecidos desde la OEM, que estas propuestas, si bien se han difundido en los negocios, no ha generado mucho interés por parte de los propietarios del sector privado.

Esta falta de cultura de trabajo por parte de los jóvenes según el trabajo elaborado por Assusa y Zehnder (2014), estaría asociada no sólo a condiciones estructurales, esto es, relacionada a una externalidad negativa de largos períodos de desocupación en donde los individuos, debido a su falta de vínculos con el mundo laboral no consiguen desarrollar hábitos e incorporar valores vinculados al mismo; sino que además la inexistencia de esa cultura del trabajo es percibida como una consecuencia directa de una cultura de la dádiva estatal para los sectores populares, heredada de las políticas asistencialistas de la década de los noventa. Para estos autores, ante situaciones de desempleo permanente en algunas familias, la cultura del trabajo como valor transmitido de generación en generación habría ido desapareciendo. Por tal motivo el Estado entiende que debe tomar a su cargo un rol educativo, elaborando intervenciones con el objetivo de modificar esas conductas. Por ello la política activa como herramienta central de gobierno tiene varios propósitos: por un lado, una suerte de función pedagógica respecto a determinados hábitos y valores

faltantes en esta generación particularmente vulnerable; y por el otro, instalar un nuevo modo de vinculación de esta generación joven respecto del Estado.

CONCLUSIONES

En Argentina, las brechas entre jóvenes y adultos en materia de acceso y calidad del empleo no son recientes. Las transformaciones sociales y económicas producidas en los años noventa, alteraron las tradicionales formas de integración de las generaciones jóvenes a la sociedad a través de una secuencia de pasos institucionalizados que iban de la educación al trabajo, y a la constitución de una familia propia. A partir de estas transformaciones emerge la nueva condición juvenil, caracterizada por una fuerte autonomía individual, y por el retraso en la emancipación económica del grupo familiar de origen, relacionada con la escasez de oportunidades laborales y la mayor permanencia en el sistema educativo formal. Como consecuencia, aquellas características que definían la transición a la vida adulta, están presentes en menos jóvenes, generándose una individualización y fragmentación de las trayectorias vitales y laborales que impiden la construcción de certidumbres en torno al trabajo y en torno al pasaje a la vida adulta. Por lo tanto, de un modelo de transición lineal con un destino final conocido como sostienen Jacinto y Millenaar (2009), se habría pasado a una multiplicidad de transiciones, de pasajes del empleo al desempleo, del empleo a la inactividad, y de un empleo a otro empleo de diferentes condiciones y niveles de precariedad.

Con la crisis social y económica producida a inicios de la década de 2000, todos los indicadores del mercado de trabajo para el grupo de los jóvenes empeoraron considerablemente, en coincidencia con las condiciones económicas y laborales del país. Esta situación comienza a revertirse con la salida del régimen de convertibilidad en la Argentina a partir del año 2002, dando inicio un nuevo período marcado por el crecimiento económico en su conjunto. Este nuevo ciclo expansivo de la economía fue acompañado por una significativa recuperación del empleo registrado, una mejora en los niveles de ingresos, una mayor distribución del ingreso y una caída en los niveles de desigualdad social. No obstante, a pesar de las mejoras laborales ocurridas a partir del 2003, los jóvenes continuaron siendo un grupo demográfico particularmente expuesto al desempleo y a la precariedad laboral. Por este motivo, no solo las brechas entre jóvenes y adultos en materia de indicadores de empleo se han mantenido relativamente altas inclusive en los primeros años de la gestión Cambiemos, sino que, además, una gran proporción de las personas que enfrentan déficits de trabajo decente en Argentina son jóvenes, dado que entre los adultos se observa proporcionalmente más transiciones a la formalidad laboral.

En Argentina, la inserción laboral de los jóvenes comienza a cobrar importancia en la agenda pública a lo largo de la década de los noventa; y a partir del año 2003, comienzan a implementarse políticas activas de empleo destinadas a aquellos sectores con dificultades en cuanto a la inserción laboral y con bajos niveles de empleabilidad.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo de tesis fue en un primer momento, caracterizar y analizar la situación laboral de los jóvenes comprendidos entre los 18 y 24 años, particularmente en la ciudad de Viedma; y en un segundo momento, analizar el impacto que tuvo la implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor trabajo, en respuesta a la difícil situación de desempleo que atraviesan los jóvenes en la mencionada ciudad. Es importante remarcar la escasez de trabajos a nivel provincial y local referidos tanto al estudio de las trayectorias de los jóvenes, como así también de políticas destinadas a mejorar la empleabilidad y su inserción en el mercado laboral.

Como se pudo constatar, para el período 2014 – 2017, la PEA en el conglomerado Viedma - Carmen de Patagones, registró una disminución de la participación en el mercado laboral, pasando de un 53,17% en el año 2014, a un 44,12% en el 2017. Esto estaría asociado a nivel macroeconómico con el agotamiento del modelo socio- económico instaurado por el kirchnerismo a partir del año 2003, y cuya crisis comenzó a manifestarse a partir del 2008. Esta etapa estuvo caracterizada por la expansión del empleo público y privado, mejoras salariales, protecciones y la distribución del ingreso entre otras medidas. Con el surgimiento de un nuevo modelo de acumulación a partir del 2015 impulsado por la gestión Cambiemos, caracterizado por la imposición de una nueva correlación de fuerzas entre el capital y el trabajo, la disminución del gasto público, los intentos de flexibilizar la fuerza laboral, la reducción de los costos laborales y los despidos tanto en el sector público como privado, se impone un nuevo rumbo socio- económico distinto al conocido en la etapa anterior.

En este marco, la evidencia que nos aportan los datos estadísticos proporcionados por la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de Río Negro, permiten constatar la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo en la ciudad de Viedma. Del análisis de estos datos, se pudo concluir que al igual que en el resto del país, los jóvenes presentan mayores tasas de desempleo y precariedad laboral que los adultos, especialmente aquellos con bajo nivel educativo y que a su vez provienen de hogares de bajos recursos. Esta situación de desempleo debilita en muchos casos la integración social de los jóvenes así

como la conformación de una identidad como adulto. Además la propia inestabilidad de sus trayectorias laborales condicionan a muchos jóvenes, quienes han interiorizado sus experiencias marcadas por la frustración. Aquellos jóvenes de origen social humilde, obligados a abandonar el sistema educativo, y por lo tanto carentes de credenciales educativas, son los que se encuentran en mayores dificultades para insertarse laboralmente.

De los datos sobre el mercado laboral del aglomerado Viedma – Carmen de Patagones, es posible inferir, que las causas del desempleo juvenil obedecen a un conjunto de factores.

Una de las explicaciones radicaría en los problemas de incongruencia entre las características de la oferta y la demanda de trabajo, que parte del supuesto de que las condiciones de desempleo y precariedad juvenil, están asociadas a su baja capacidad de empleabilidad, surgida de la inadecuación entre los contenidos educativos aprendidos, las capacidades laborales ofertadas y las nuevas demandas tecnológico – organizaciones que genera el sector privado.

Otras de las explicaciones, estaría relacionada en el vínculo existente entre el comportamiento macroeconómico y el mercado de trabajo. En este sentido, ante la caída de la actividad económica, lo primero que el sector privado hace es dejar de contratar, y muchas veces recurrir al despido de personal, afectando con estas medidas a los jóvenes. En relación a las dificultades que impiden el acceso de las mujeres jóvenes al mercado laboral, se encuentran los obstáculos relacionados con pautas tradicionales de la división del trabajo. Mientras las mujeres son las relegadas al cuidado de hermanos menores y/o hijos, los hombres actúan en el sector público o privado de la economía y son los responsables de generar ingresos al hogar.

Si bien se pudo constatar los problemas de implementación que tuvo el PJMyMT tanto en Río Negro como en Viedma en particular, también se pudo comprobar la existencia de otros programas de capacitación e inclusión laboral, muchos de ellos diseñados por el Estado local, y destinados a la población joven, provocando una superposición de ofertas de programas a una misma población. Estos programas diseñados e implementados por el Estado Municipal, constituyen en sí, una política de capacitación y formación profesional, ya que las mismas buscan la inserción laboral, la recalificación de las competencias de los jóvenes, y por tanto, buscan disminuir los índices de desempleo. Además, estos programas, en muchos casos compiten con los diseñados desde el MTEySS, ya que entre sus dispositivos no contienen el de la terminalidad educativa.

El PJMyMT estuvo dirigido a jóvenes de entre 18 y 24 años, provenientes de distintos barrios de la ciudad, la mayoría de ellos reincidentes en el sistema educativo, con primaria completa y secundaria incompleta, y además pertenecientes a hogares de bajos recursos económicos. De acuerdo a la información obtenida de la OEM, las prestaciones que se desarrollaron para que los beneficiarios puedan actualizar, revisar o construir su proyecto formativo y ocupacional, fueron: Orientación e inducción al mundo del trabajo; la Formación para la certificación de estudios primarios y secundarios; Cursos de formación profesional; Prácticas calificantes en ambientes de trabajo; Apoyo a la búsqueda de empleo; Intermediación laboral; Apoyo a la inserción laboral.

En esta construcción del proyecto formativo ocupacional, se buscó impulsar la proactividad del beneficiario, para que él mismo realice una reconstrucción de sus experiencias laborales y saberes adquiridos, para que, a partir de allí identificar y configurar un perfil laboral para insertarse en el mercado laboral.

En cuanto a la evaluación de impacto de este programa en la ciudad de Viedma, esta se vio obstaculizada al no contar la OEM con datos estadísticos de aquellos beneficiarios que pudieron finalizar sus estudios primarios y/o secundarios, y de quienes lograron ingresar al mercado laboral. Además este organismo no cuenta con información sobre el seguimiento de las trayectorias formativas y ocupacionales de los jóvenes inscriptos y egresados del programa.

En relación a las dificultades de implementación del programa tanto en la provincia de Río Negro como en la ciudad de Viedma, de acuerdo a la bibliografía consultada y a entrevistas realizadas con ex funcionarios, los conflictos políticos partidarios, obstaculizaron la ejecución del PJMyMT. En este sentido, en los últimos años del kirchnerismo en el gobierno nacional, la falta de acuerdos con el gobierno local, dificultó la implementación de esta política en la ciudad de Viedma. Estos conflictos repercutieron en las acciones de no difusión del programa por parte de la OEM local, privando a los potenciales beneficiarios de acceder a un programa que se propone como objetivo elevar la empleabilidad de los mismos.

Si bien el convenio para la ejecución del PJMyMT entre municipio y GECaL data del año 2012, es recién a partir del año 2016, (con la gestión Cambiemos en el gobierno nacional, y con la gestión radical en el gobierno local) cuando se lo comienza a difundir a través de distintos medios gráficos, radiales, o en páginas web. A partir de esta fecha puede evidenciarse la acción por parte de los responsables de la implementación y gestión del programa dirigida a convocar a los distintos actores de la sociedad civil para informarse

y participar de los beneficios otorgados por la adhesión al programa, entre ellos la posibilidad de obtener beneficios impositivos al posibilitarle a los beneficiarios la realización de Prácticas Calificantes en ambientes de trabajo.

Referencias bibliográficas

- **Abad, Luis y Arroyo, Jorge (2011)**, Políticas públicas de empleo y territorio. Informe final del Programa de Apoyo a la Consolidación y Mejora de la Calidad del Empleo en Argentina. Programa CEA – OIT.
- **Abad, Luis y Arroyo, Jorge (2009)**, Argentina. Oficinas Municipales de Empleo. OIT.
- **Aguilar Villanueva, Luis (1992)**, Estudio Introductorio, en Aguilar Villanueva, L. (Comp.), La hechura de las políticas, M. Porrúa, México.
- **Aguilar Villanueva, Luis (1993)**, Estudio Introductorio, en Aguilar Villanueva, L. (Comp.), Problemas públicos y agenda de gobierno, M. Porrúa, México.
- **Alonso, Osvaldo (2008)**, Viedma: la construcción de un proyecto colectivo. Actores y desarrollo local. Neuquén: EDUCO Universidad Nacional del Comahue.
- **Álvarez, Mabel y Opazo, Carina (2005)**, Municipio de Viedma: Situación actual y reforma administrativa pendiente, en VII Seminario de la Red de Centros Académicos para el estudio de gobiernos locales, Bs. As., disponible en http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Ponencia%20Alvarez_%20Opazo.pdf
- **ÁMBITO (2019a)**, La juventud fue el grupo poblacional “más dañado” de la gestión Macri, disponible en <https://www.ambito.com/politica/desempleo/la-juventud-fue-el-grupo-poblacional-mas-danado-la-gestion-macri-n5059272>
- **AMBITO (2019b)**, El gobierno suspendió los programas de inserción laboral por falta de presupuesto, 13 de noviembre, disponible en <https://www.ambito.com/politica/empleo/el-gobierno-suspendio-los-programas-insercion-laboral-falta-presupuesto-n5065437>
- **Assusa, Gonzalo y Brandán Zehnder, María G. (2015)**, La empleabilidad, sus sentidos y dispositivos: un estudio de caso desde la perspectiva de los beneficiarios del PJMyMT en Córdoba Capital, Argentina, en <https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/view/36883>
- **Assusa, Gonzalo y Brandán Zehnder, María G. (2014)**, Salvar a la generación perdida: Gubernamentalidad, empleabilidad y cultura del trabajo. El caso de un programa de empleo para jóvenes en Argentina, Revista de Sociología e Política, 22 (49): pp. 157- 174.

- **Avale, Gerardo y Brandan Zehnder, María G. (2011)**, Entre la compensación y la inclusión. Tensiones en las políticas laborales y de empleo en la Argentina postconvertibilidad. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 1 (1), pp. 29- 46.
- **Bantar, Humberto, Brown, Brenda y Neffa, Julio C. (2015)**, Políticas nacionales de empleo cuya ejecución está a cargo del MTEySS, en *Empleo, desempleo y políticas de empleo* N° 21. CEIL PIETTE CONICET.
- **Barasatian, Susana (2008)**, La disminución del desempleo y su incidencia en las políticas de formación. *Revista de Trabajo: Desarrollo e Innovación. Empleos y Competencias*. Año 4. N° 5. Nueva Época. Enero/Julio 2008. Disponible en: http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2008n05_revistaDeTrabajo.pdf
- **Barbetti, Pablo A. (2010)**, Estrategias de inclusión socio-laboral juvenil. Acerca del papel del Estado, las Empresas y la Sociedad Civil en los diseños normativos de las políticas públicas. En: *II Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*. RED SIMEL. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional de La Plata.
- **Barbetti, Pablo A., Sobol, Blanca N., Almirón, María del C., Pozzer, Jose A. (2014)**, Políticas públicas de formación para el trabajo destinadas a jóvenes provenientes de sectores vulnerables de Chaco y Corrientes. Estudio de tres casos, en *Kairos Revista de Temas Sociales*, año 18, N° 34, Universidad Nacional de San Luis.
- **Beccaria, Luis (2005)**, Jóvenes y desempleo en la Argentina, disponible en, http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/revistacomponents/revista/archivos/anales/numero01-02/ArchivosParaImprimir/15_art_becaria.pdf - 2005
- **Beccaria, Luis (2005)**, **Jóvenes y empleo en la Argentina**, en *Anales de la Educación común*, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Año 1, Nros. 1-2, septiembre.
- **Bendit, René (2008)**, Introducción, en *Los jóvenes y el futuro. Procesos de inclusión social y patrones de vulnerabilidad en un mundo globalizado*. Ed. Prometeo.
- **Bertranou, Fabio (2013)**: Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina, Documento de trabajo N° 3, Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- **Bonvillani, Andrea (2013)**, Jóvenes con más y mejor trabajo: desarrollo de sociabilidad grupal juvenil como efecto (inesperado) en la implementación de

política pública destinada a jóvenes en la Argentina. *Ánfora* 20 (34), 15-36. Universidad Autónoma de Manizales. ISSN 0121-6538.

- **Brown, Brenda (2012)**, Las políticas públicas de empleo: de los '90 a la postconvertibilidad. VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata Argentina en el escenario latinoamericano actual: debate desde las ciencias sociales, La Plata.
- **Brown, Brenda y Pérez, Pablo (2016)**, ¿La condicionalidad como nuevo paradigma de política social en América latina?, en *De Prácticas y discursos*, UNN, Centro de Estudios Sociales, Año 5, N° 6.
- **Brown, Brown y Vignolo, Alejandro (2013)**, El proceso de activación de las políticas públicas de empleo, un estudio comparativo entre Argentina y Uruguay en el período 2000- 2012, en, Congreso nacional de Estudios del trabajo. El mundo del trabajo en discusión. Avances y temas pendientes N° 11, ASET. Buenos Aires.
- **Busso, Mariana y Pérez, Pablo E. (2019)**, El velo meritocrático. Inequidades en la inserción laboral de jóvenes durante el gobierno de Cambiemos, en *Revista De Ciencias Sociales Y Humanas*, 13(13), 133-145.
- **Busso, Mariana, Longo, María E., Pérez, Pablo E. (2014)**, La estabilidad-inestabilidad laboral de jóvenes argentinos desde una perspectiva interdisciplinaria y longitudinal. *Cuadernos de Economía*, 33(63), 399-420.
- **Cappelletti, Beatriz y Byk, Edith (2008)**, Juventud y trabajo en la Argentina: diagnóstico y visión de los actores, en *Revista de Trabajo* N° 6.
- **Casal, Joaquim, Merino, Rafael y García Maribel (2011)**, Pasado y futuro sobre la transición de los jóvenes”. En: *Papers*, Vol. 96, N° 4.
- **Casalis, Alejandro F. (2012)**, Programa Oficina de Empleo Municipal. Un análisis sobre los aportes a la inserción laboral y a la mejora de las capacidades de gestión local, en, *Flacso Argentina. Área Estado y políticas públicas*.
- **CENDA (Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino) (2010)**, La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002, 2010. Buenos Aires, CENDA.
- **CEPA (2019)**, Las transformaciones del Programa Progresar bajo la gestión Cambiemos: desnaturalización y metas de ajuste del 90%, disponible en <https://centrocepa.com.ar/informes/236-las-transformaciones-del-programa->

[progresar-bajo-la-gestion-cambiemos-desnaturalizacion-y-metas-de-ajuste-del-90.html](#)

- **Chaves, Mariana (2009)**, Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983-2006, en Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín Año 2, N° 5, Buenos Aires.
- **Chiroleu, Adriana R., Voras, Claudia E., Delfino, María A., Nogueira, María E. (2013)**, Las transformaciones sociales en la posconvertibilidad, en Cuadernos de la Cátedra Estructura social N° 9, U.N.R. – Facultad de Ciencia política y Relaciones Internacionales.
- **CIFRA – FLACSO (2016)**, La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos, en Documento de trabajo, Buenos Aires, N° 15.
- **CIFRA – FLACSO (2017)**, Principales lineamientos del proyecto de reforma laboral. CIFRA- CTA, disponible en <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=116>
- **CIPPEC/ CFI (2012)**, Proyecto empleo joven en la provincia de Río Negro. Informe final. Buenos Aires.
- **Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana (1991)**, Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina, 1890-1990, en ASET, I Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.
- **D’Andrea, Ana M., Sobol Blanca y Almirón (2016)**, El programa Educación media y formación para el trabajo para jóvenes en la provincia de Corrientes desde la perspectiva de los actores institucionales. Documento presentado en las VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 27 al 29 de noviembre de 2013. Disponible en: <https://www.aacademica.org/000-063/416.pdf> > [acceso 20/12/2016].
- **Dávila León Oscar y Ghiardo Soto Felipe (2005)**, Trayectorias, transiciones y condiciones juveniles en Chile, en revista Nueva Sociedad, N° 200, Noviembre-Diciembre, pp. 114-126.
- **Dávila León, Oscar (1995)**, Juventud popular: Transitando por el trapecio ¿con red o sin ella?, en Última Década, Dialnet.unirioja.es
- **Deibe, Enrique (2008)**, Políticas de empleo para la inclusión, en Revista de Trabajo Año 4, N° 6. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

- **Delfino, María A. (2015)**, Programas de transferencias monetarias condicionadas y temporalidad social. Un análisis del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y su incidencia en el uso del tiempo de la población beneficiaria. Tesis, UNR, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Rosario.
- **Delfino, María A. y Kaplan, Lucia (2019)**, Reforma integral vs. reforma por partes: todos los caminos conducen a la flexibilización. Un análisis de las transformaciones en la institucionalidad laboral durante la gestión de Cambiemos (2015- 2018), en Iglesias, E. y Lucca J. (Compiladores), La Argentina de Cambiemos, 1ª ed.- Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- **DGIYEL - SSPEYEL (MTEYSS) (2017)**, Jóvenes y trabajo, disponible en http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/Jovenes_y_trabajo_2017.pdf
- **Díaz, Cristina (1998)**, El ciclo de las políticas locales: notas para su abordaje y reconstrucción; en Venesia, J. (Comp.) Políticas públicas y desarrollo local, I.D.R. – Instituto de Desarrollo regional, Rosario. Pág. 67 – 108.
- **Fabbioneri, Federico (2019)**, Posconvertibilidad: Mercado de trabajo y políticas laborales. Una perspectiva comparada. Tesina, UNR.
- **Fabregat, Enrique (2015)**, La construcción de representaciones mentales en alumnos de nivel medio, Universidad Nacional de Río Negro; Fondo Editorial Rionegrino.
- **Feixa, Carles (1998)**, De jóvenes, bandas y tribus, en De jóvenes, bandas y tribus (Antropología de la juventud). Barcelona: Ariel.
- **Fortaleza, Paula (2012)**, La implementación del Programa Jóvenes con más y mejor trabajo en ámbitos subnacionales, en Documento de trabajo N° 94, Bs. As. CIPPEC.
- **Fortaleza, Paula y Potenza Dal Masetto, María (2011)**, Los principales programas de protección social en la provincia de Río Negro, en Documento de trabajo N° 68, Bs. As. CIPPEC.
- **Gallart, María A. (2004)**, La racionalidad educativa y la racionalidad productiva: la institución escolar y el mundo del trabajo, en Boletín de la Academia de educación N° 57.
- **Gallart, María A. (2008)**, Competencias, productividad y crecimiento del empleo: el caso de América Latina, Montevideo: OIT/ Cinterfor.
- **Geuna, Vanina L. (2017)**, Las políticas públicas de juventud en la provincia de Río Negro (2004-2014). Tesis de Maestría, Viedma, UNRN.

- **Gialdino, Irene (1993)**, “Métodos cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos. CEAL, Bs.As.
- **Herger, Natalia (2005)**, ¿A quiénes sirvieron las políticas de educación y formación para el trabajo en los '90?, en ASET, VII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.
- **Herger, Natalia (2007)**, La educación y formación para el trabajo en Argentina en los 90: fragmentación y superposición de políticas y atención de los trabajadores con bajo nivel educativo. Serie: cuadernos de Educación y Economía y Trabajo N° 20. Facultad de Filosofía y Letras, U.B.A.
- **IPE – Bs. As. (2003)**, Entrevistas a María Antonia Gallart y Claudia Jacinto, especialistas en el área Educación y Trabajo, en Informes Periodísticos para su publicación – N° 19. Buenos Aires.
- **Iriarte, Alicia (2003)**, La nueva cuestión social en la Argentina: alternativas recientes en políticas sociales, en 6° Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad argentina de Análisis Político. Noviembre.
- **Iuri, Teresa (2012)**, Experiencias y educación de jóvenes en precariedad laboral. VII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.
- **Jacinto, Claudia (1997)**, Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes en Argentina: un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores. Boletín Cintenfor.
- **Jacinto, Claudia (2002)**, Los jóvenes, la educación y el trabajo en América Latina. Nuevos temas, debates y dilemas, en M. de Ibarrola (Coord.), *Desarrollo local y formación: hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo*. Montevideo: Cinterfor.
- **Jacinto, Claudia (2003)**, Juventud, educación y trabajo en América Latina: dilemas y políticas, en 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.
- **Jacinto, Claudia (2005)**, Rupturas y puentes entre los jóvenes y el trabajo en Argentina, en Seminario internacional. La escuela media hoy, Desafíos, debates, perspectivas. Huesca Grande, Córdoba.
- **Jacinto, Claudia (2006)**, Estrategias sistémicas y subjetivas de transición laboral de los jóvenes en Argentina. El papel de los dispositivos de formación para el empleo. Revista de educación N° 34. Págs. 57- 79.

- **Jacinto, Claudia (2008)**, Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral, en Revista de Trabajo, Año 4, N° 6. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.
- **Jacinto, Claudia (2009)**, Los enfoques de las políticas de formación para el empleo de jóvenes vulnerables. Virajes, eclecticismo y persistencia de estrategias acotadas. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Bs. As. Asociación Latinoamericana de Sociología, Bs. As.
- **Jacinto, Claudia (2010a)**, Veinte años de políticas de formación para el empleo de jóvenes vulnerables en América Latina: persistencia y reformulaciones, en Claudia Jacinto (Comp.), La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes. Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades. Buenos Aires: Teseo – Ides.
- **Jacinto, Claudia (2010b)**, Elementos para un marco analítico de los dispositivos de inserción laboral de jóvenes y su incidencia en las trayectorias. La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes. Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades, Buenos Aires, Teseo; IDES. P.400. ISBN. Año: 2010; p. 15 – 49.
- **Jacinto, Claudia y Chitarroni, Horacio (2009)**, Precariedades, rotación y acumulación en las trayectorias laborales juveniles. El trabajo como cuestión central. El escenario postconvertibilidad y los desafíos frente a la crisis económica mundial. 9° Congreso Nacional de Estudios del trabajo.
- **Jacinto, Claudia y Millenaar, Verónica (2009)**, Enfoques de programas para la inclusión laboral de los jóvenes pobres: lo institucional como soporte subjetivo, en Revista Última Década, N° 30, Centro de Estudios Sociales CIDPA, Valparaíso, Chile, pp. 67-92.
- **Lépore, Eduardo y Álvarez, Mariana (2015)**, La situación laboral de los jóvenes en la Argentina: diagnóstico actual y principales cambios en el período 2003-2014, disponible en <http://www.vocesenelfenix.com/content/la-situaci%C3%B3n-laboral-de-los-j%C3%B3venes-en-la-argentina-diagn%C3%B3stico-actual-y-principales-cambios>
- **Lépore, Eduardo y Schleser, Diego (2004)**, Diagnóstico del desempleo juvenil. Buenos Aires, MTEySS.

- **Ley Nacional de empleo 24013/91**, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/412/texact.htm>
- **Leyton, Cristian, Cortínez, Valentina, Fernández, Ignacia, Fernández, Juan (2017)**, Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas, serie documento de trabajo N° 229. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Rimisp Santiago, Chile.
- **Lindenboim, Javier (2013)**, El empleo y la distribución del ingreso, en Nosotros los pobres, en Revista Voces en el Fénix, año 4, N° 23, UBA.
- **Longo, Julieta y Busso, Mariana (2017)**, Precariedades. Sus heterogeneidades e implicancias en el empleo de los jóvenes en Argentina. Revista Estudios del trabajo N°53.
- **Machado Da Silva, Luiz Antonio (2002)**, Da informalidade à empregabilidade: reorganizando a denominação do mundo do trabalho". Caderno CRH, 37: 81-109.
- **Madoery, Oscar (2011)**, Más y mejor trabajo para todos. Del programa Jefes de hogar al programa Jóvenes, Programa CEA-OIT, Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires.
- **Margulis Mario y Urresti Marcelo (1998)**, La construcción social de la condición de juventud, en H. Cubides; M. Laverde y C. Balderrama (Ed.). *Viviendo a Toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*, pp. 3-21, Bogotá: Siglo del Hombre.
- **Martínez, Silvia y Garino, Delfina (2013)**, Articulación educación y trabajo en Argentina. Una genealogía posible, en Hernández, A. y Martínez, S. Coords.: Investigaciones en la escuela secundaria. Política y trabajo. Facultad de Ciencias de la Educación Universidad Nacional del Comahue.
- **Mazorra, Ximena, Schachtel, Lila, Schleser, Diego y Soto, Clarisa (2014)**, Jóvenes: Formación y empleo. Estudio sobre los participantes del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Serie Trabajo, Ocupación y Empleo n° 12, Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- **Meny, Ives y Thoenig, Jean C. (1992)**, Las políticas públicas, Barcelona, Ariel.
- **Millenaar, Verónica (2015)**, Los oficios no tradicionales para las mujeres. Formación y socialización laboral desde un enfoque de género, XII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET.

- **Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.** Centro de documentación e información. Ley N° 24013 de Empleo: Título V. De los Servicios de Formación, de Empleo y de Estadísticas. Capítulo 1. Formación Profesional para el Empleo. Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/412/texact.htm>.
- **Miranda, Ana (2007),** La nueva condición joven: educación, desigualdad, empleo. Buenos Aires, Argentina, Ed. Fundación Octubre de Trabajadores de Edificios, Bs. As.
- **Miranda, Ana (2008),** Los jóvenes, la educación y el empleo a principios del siglo XXI. Revista de trabajo. Año 4. Número 6. Agosto- Diciembre.
- **Miranda, Ana y Otero, Analía (2009):** La posibilidad de un plan, en Tiramonti, G. y Montes, N. (Comp.), La escuela media en debate. Buenos Aires: Manantial, p. 95-108.
- **Miranda, Ana y Zelarayán, Julio (2011),** La situación de los jóvenes en el mercado de trabajo en la Argentina post-convertibilidad, en 10° Congreso de Estudios del Trabajo.
- **Miranda, Ana, Otero, Analía y Zelarayán, Julio (2005),** Distribución de la educación y desigualdad en el empleo: los jóvenes en la Argentina contemporánea, en 7° Congreso argentino del trabajo - ASET.
- **Moreno, Luis y Serrano Pascual Amparo (2007),** Europeización del Bienestar y activación. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (UPC-CSIC) Facultad CC. Políticas y Sociología, UCM Madrid Imorfe@iesam.csic.es amparaoserrano@telefonica.net
- **MTEyS (2005),** Diagnóstico del desempleo juvenil. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios laborales. Disponible en http://www.trabajo.gob.ar/downloads/biblioteca_estadisticas/toe2_07diagnostico-desempleo.pdf
- **MTEySS (2012),** Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Informe mensual, disponible en https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/PJMMT_ene12.pdf
- **MTEySS (2017),** Equipo de Mercado de Trabajo, DGIYEL - SSPEYEL, Informe Jóvenes y Trabajo.
- **MTEySS (2018),** Informe de diagnóstico laboral. Rio Negro. Dirección general de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales.

- **Neffa Julio, Bantar Humberto y Brown Brenda (2015)**, Políticas nacionales de empleo cuya ejecución está a cargo del MTEySS, en Empleo, desempleo & políticas de empleo N° 21, CEIL CONICET.
- **Neffa, Julio C. (2017)**, El contexto socio económico argentino actual Cuadernos del CENDES, vol. 34, núm. 95, pp. 189-205 Universidad Central de Venezuela Caracas, Venezuela.
- **Neffa, Julio C. (2008)**, Los servicios municipales de empleo. Documento de Trabajo N° 43. CEIL PIETTE.
- **Neffa, Julio C. (2011)**, Empleo, desempleo y políticas de empleo. N° 8, C.E.I.L. – CONICET.
- **Neffa, Julio, Panigo, Demian y Pérez, Pablo (2000)**, Actividad, empleo y desempleo. Conceptos y definiciones, Asociación Trabajo y Sociedad, CEILPIETTE-CONICET, Buenos Aires.
- **OIT (2008)**, Propuestas para una política de trabajo decente y productivo para la juventud. Argentina.
- **OIT (2012)**, La formación para el trabajo en Argentina, en Notas OIT, Trabajo Decente en Argentina, 2012.
- **Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1981)**, Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4, Buenos Aires, Argentina.
- **Palomino, Héctor (2007)**, La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina, 8° Congreso ASET, Buenos Aires.
- **Pérez Islas, José A. (2000)**, Jóvenes e instituciones en México. 1994-2000, SEP-Instituto Mexicano de la Juventud, México.
- **Pérez Sosto, Guillermo (2005)**, Las manifestaciones actuales de la cuestión social. Bs. As. Instituto Di Tella.
- **Pérez, Pablo E. (2008)**, El desempleo de los jóvenes en la Argentina. Seis hipótesis en busca de una explicación. Revista Estudios del trabajo. ASET, Bs. As.
- **Pérez, Pablo E. (2010)**, La inserción laboral de jóvenes urbanos en la Argentina post-convertibilidad; Universidad Laguna; Atlántida; 2; 12-; 73-93.
- **Perez, Pablo E. (2013)**, Empleabilidad, motivación por trabajar y políticas de empleo para jóvenes en Argentina. Cuestiones de Sociología (9), 287-291. En Memoria

<https://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn09a36>

- **Pérez, Pablo y Brown, Brenda (2014)**, Políticas de empleo para jóvenes: el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, en Pérez, P. y Busso, M. (Coord.), Tiempos contingentes. Inserción laboral de jóvenes en la Argentina postneoliberal. Bs. As.; p. 147- 166. Ed. CEIL- CONICET.
- **Pérez, Rodrigo (2019)**, ¿Cómo fueron las elecciones en Río Negro desde 1983 hasta el 2019?, en Diario Río Negro, disponible en <https://www.rionegro.com.ar/como-fueron-las-elecciones-en-rio-negro-desde-1983-hasta-el-2019-945296/>
- **Pozzer, José A., Ferraris, Sabrina, Roberti, María E., Burgos, Alejandro (2017)**, Instituciones y subjetividades. Análisis de dispositivos de apoyo a la inserción socio-laboral de jóvenes en años recientes (2008- 2016), en Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. El trabajo en conflicto. Dinámicas y expresiones en el contexto actual, Bs. As.
- **Rearte, Lucía y Pérez, Pablo (2018)**, Nuevo ciclo regresivo: transformaciones del mercado de trabajo durante el macrismo, en P. Pérez y E. López (Comp.), ¿Un nuevo ciclo regresivo en Argentina? Mundo del trabajo, conflictos laborales y crisis de hegemonía. La Plata. Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación e Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP- CONICET).
- **Reguillo, Rossana (2000)**, Pensar los jóvenes. Un debate necesario. En: Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto. Colombia: Grupo editorial Norma. pp. 19-47.
- **Repetto, Fabián (2010)**, Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas, en Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.
- **Repetto, Fabián y Diaz Langou, Gala (2010)**, Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 88. Buenos Aires, CIPPEC.
- **Repetto, Fabián y Fernández, Juan P. (2012)**, Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

- **Resolución 261/2008** de la Secretaría de Empleo del MTEYSS. Reglamento Operativo del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. En: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/programajovenes/Res_SE_261-2008_Jovenes_con_Mas_y_Mejor.pdf.
- **Resolución 467/2008 del MTEYSS** – Creación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. En: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/programajovenes/Res_MTEySS_497-2008_Jovenes_con_Mas_y_Mejor.pdf.
- **Resolución 497/08**. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- **Riquelme, Graciela (2001)**, La educación formal y no formal de los trabajadores: diferenciales para el área metropolitana, regiones y por ingresos. Programa MECOVI-Argentina. Serie Estudios, Bs. As.
- **Riquelme, Graciela y Herger, Natalia (2006)**, Escenarios de educación y formación para el trabajo ¿mercado de ilusiones de corto plazo o alternativas socio- educativas a la exclusión?. Serie Cuadernos de Educación Economía y trabajo N° 17. F.F. y L. UBA.
- **Riquelme, Graciela, Herger, Natalia y Langer, Ariel (2005)**, Educación y formación para el trabajo en la Argentina. Continuidades, rupturas y desafíos en los últimos cincuenta años. Perspectivas para la relación educación y mercado de trabajo en el 2005. Serie Cuadernos de Educación, economía y trabajo N° 18. F.F. y L. UBA.
- **Roberti, María E. (2014)**, La nueva condición juvenil: reflexiones sobre los sentidos y prácticas que configuran las trayectorias laborales de jóvenes pobres. Cuestiones de Sociología, n° 11, 2014. Recuperado de: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn11a03>
- **Roberti, María E. (2016)**, El revés en la trama en los dispositivos de apoyo a la inserción laboral juvenil: Un análisis del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, en Jacinto, C., coord. Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente: Entramado, enlaces y tensiones. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- **Roberti, María E. (2018)**, Políticas de inclusión socio – laboral para jóvenes: un análisis de las trayectorias de participantes de programas de empleo (Pro.R.Es.Ar. y PJMyMT) en el conurbano bonaerense. Tesis, Unlp, La Plata.

- **Salvia, Agustín (2008)**, Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina. Ed. Miño y Dávila.
- **Salvia, Agustín (2013)**, Juventudes, problemas de empleo y riesgos de exclusión social El actual escenario de crisis mundial en la Argentina. En Departamento Política Global y Desarrollo. Berlín (Alemania): Friedrich-Ebert-Stiftung.
- **Salvia, Agustín y Tuñón, Ianina (2006)**, Jóvenes excluidos y políticas fallidas de inserción laboral e inclusión social. Revista Acceso Directo, 1 89-115.
- **Salvia, Agustín, Vera, Julieta y Poy, Santiago (2015)**, Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina, en Lindenboim, J. y Salvia, A. (coords.), Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina, 2002-2014, Buenos Aires: EUDEBA.
- **Salzmann, Marina, Capaldi, Ana y Ledesma Damián (2017)**, Empleo joven: abordaje en la región y políticas de empleo en Argentina, en ASET, 13° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.
- **Samaniego, Norma (2002)**, Las políticas de mercado de trabajo y su evolución en América Latina. CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 19, Santiago de Chile.
- **Scarfó, Gabriela, Hopp, Malena y Highton, Catalina (2009)**, Reflexiones sobre el concepto de empleabilidad, en Plaza Pública, N° 2, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil.
- **Seijo, Rubén (2019)**, Sin ministerio, en Página12, 03 de marzo.
- **Senor, Alejandrina (2016)**, El rol del Estado Municipal y su vinculación con el sector productivo local en el marco de las políticas de formación y capacitación profesional de jóvenes en situación de exclusión social. Tesina de Grado. Rosario, UNR.
- **Serrano Pascual Amparo, Fernández Rodríguez, Carlos y Artiaga Leiras, Alba (2012)**, Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo, en Reis 138, pp. 41- 62.
- **Serrano Pascual, Amparo (2000)**, El concepto de empleabilidad en la estrategia europea de lucha contra el desempleo: una perspectiva crítica, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 21, pp. 137-149.
- **Souto Krustin, Sandra (2007)**, Juventud, teoría e historia: la formación de un sujeto social y de un objeto de análisis. En: Historia Actual Online, N° 13, pp. 171-192.

- **Tamayo Saez, Manuel (1997)**, El análisis de las políticas públicas, en Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.), La nueva administración pública, Alianza Universidad, Madrid.
- **Tokman, Victor (2003)**, Desempleo Juvenil en el cono sur. Causas y consecuencias, Sgo. de Chile, Serie Prosur, Fundación Friedrich Ebert, disponible en <https://docplayer.es/12281010-Prosur-desempleo-juvenil-en-el-cono-sur-causas-consecuencias-y-politicas-victor-e-tokman-opciones.html>
- **Veza, Evelyn (2014)**, Escaneo de Políticas y Meta – Análisis: Juventud y Políticas de Empleo en América Latina. La Plata, CEDLAS.
- **Veza, Evelyn y Bertranou Fabio (2011)**, Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina. Radiografía del mercado de trabajo y las principales intervenciones, Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires.
- **Weller, Jürgen (2003)**, La problemática inserción laboral de los y las jóvenes. Serie Macroeconomía del desarrollo N° 28. División de Desarrollo económico. Sgo. Chile.
- **Weller, Jürgen (2007)**, La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos. Revista de la CEPAL n° 92, Santiago de Chile.
- **Zsögön, María C. (2019)**, Mercado laboral, trabajo infantil y (des) empleo joven en Argentina, 2018- 2019), Informes de Coyuntura N° 9, Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.

Diarios - Publicaciones periódicas

- **Comercio de Viedma**, El Ministerio de Trabajo informó sobre programas para la formación profesional de trabajadores, 31 de mayo de 2017, disponible en <http://www.comerciodeviedma.org/2017/05/31/el-ministerio-de-trabajo-informo-sobre-programas-para-la-formacion-profesional-de-trabajadores/>
- **Correo de la Comarca**. Diario Digital (2012): Funcionarios nacionales en Viedma, disponible en <http://www.correodelacomarca.com.ar/busqueda.php?tit=Funcionarios+nacionales+en+viedma&Submit.x=0&Submit.y=0>
- **Diario digital Esto que pasa**, El equipo técnico del Programa Viedma Te quiere Bien realizó una charla – capacitación sobre la inserción laboral dirigida a los jóvenes que participan del programa, 25 de agosto de 2013, disponible en http://www.estoquepasa.com.ar/desarro_noti.php?cod=6266

- **Diario Río Negro**, Ampliarán el alcance del programa de Formación para el Trabajo en Río Negro, 21 de marzo de 2008, disponible en <https://www.rionegro.com.ar/regionliaran-el-alcance-del-programa-de-formacion-para-el-trabajo-en-rio-negro-PJHRN2008319212006/>
- **Diario Río Negro**, Radiografía del mercado laboral: a quienes les cuesta conseguir trabajo, 16 de julio de 2016.
- **Diario Río Negro**, Talleres de capacitación en Viedma, 23 de junio de 2014, disponible en https://www.rionegro.com.ar/talleres-de-capacitacion-en-viedma-NWRN_2926568/
- **Agencia periodística patagónica**, Hurtado dijo que espera que Paillalef acompañe con recursos al programa Viedma te quiere bien, 29 de octubre de 2012 http://www.appnoticias.com.ar/desarro_noti.php?cod=3282
- **Noticias de la Costa**, Buscan reactivar la Oficina de Empleo en Viedma, 28 de abril de 2016. Viedma.
- **Rosso, S. (2017)**: Talleres de oficios y programas para conocer capacidades propias y alentar la salida laboral, en Diario Noticias de la Costa, 1 de Junio.
- **Viedma24horas**, Visita de autoridades nacionales a la oficina de empleo municipal de Viedma, 28 de octubre de 2012, disponible en http://www.viedma24horas.com.ar/noticias/2012/10/28/visita-de-autoridades-nacionales-a-la-oficina-de-empleo-municipal-de-viedma_2024

Páginas web consultadas

- **Sitio oficial de la Municipalidad de Viedma**, Viedma Gobierno de la Comunidad (2018), disponible en <https://viedma.gov.ar/>
- **Sitio oficial de la Municipalidad de Viedma, Gobierno de la Comunidad**, Comienzan cuatro capacitaciones nuevas en albañilería, 19 de junio de 2017, disponible en <https://viedma.gov.ar/2017/06/19/comienzan-cuatro-capacitaciones-nuevas-de-albanileria/>
- **Sitio oficial de la Municipalidad de Viedma, Gobierno de la Comunidad**, La oficina de empleo municipal recorrerá las juntas vecinales, 3 de agosto de 2018, disponible en <https://viedma.gov.ar/2018/08/03/la-oficina-de-empleo-municipal-recorrera-las-juntas-vecinales/>

Otras Fuentes

- Dirección de Estadísticas y Censos de la provincia de Río Negro.
- Oficina Municipal de Empleo de la ciudad de Viedma (Río Negro).
- Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral – Río Negro – Viedma.