

**Arroyo, Daniel**

*Políticas sociales y vida cotidiana en Argentina.  
Avances, dificultades y un gran desafío: la  
inclusión de los jóvenes*

Vida y Ética. Año 15, N° 1, Junio 2014

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Arroyo, Daniel. "Políticas sociales y vida cotidiana en Argentina : avances, dificultades y un gran desafío: la inclusión de los jóvenes " [en línea]. *Vida y Ética*, año 15, n° 1 (2014). Disponible en:  
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/politicas-sociales-vida-cotidiana.pdf> [Fecha de consulta:.....]

# POLÍTICAS SOCIALES Y VIDA COTIDIANA EN ARGENTINA. AVANCES, DIFICULTADES Y UN GRAN DESAFÍO: LA INCLUSIÓN DE LOS JÓVENES

## Lic. Daniel Arroyo

- Licenciado en Ciencia Política
- Presidente de Red de Prioridades Argentinas (RED PAR)
- Posgrado en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO)
- Ex Viceministro de Desarrollo Social de la Nación y ex Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires
- Ex Presidente de Poder Ciudadano
- Consultor de Banco Mundial, BID, PNUD y CEPAL
- Profesor de FLACSO, UBA, Universidad Nacional de Cuyo, Universidad de Salamanca, Universidad de Bologna y Universidad Nacional de Moreno

### Palabras clave

- Políticas sociales
- Estructura social
- Jóvenes

### Key words

- Social policies
- Social structure
- Young

**RESUMEN**

En este artículo se desarrollan, principalmente, cinco dimensiones de análisis: a) la descripción de las principales políticas sociales llevadas adelante en la última década, poniendo especial énfasis en los programas de transferencia de ingresos; b) los cambios en la estructura social y sus impactos en la vida cotidiana; c) los desafíos de una nueva generación de políticas sociales vinculadas a recuperar la movilidad ascendente a través de la inclusión en el mundo del trabajo; d) la realidad de los jóvenes que no estudian ni trabajan como la realidad social más crítica y la tarea para los próximos años y e) algunas propuestas en torno a la inclusión de los jóvenes poniendo especial énfasis en la creación de una red de tutores. El artículo parte del concepto de que se produjeron mejoras importantes en los últimos años pero que quedan muchas cuestiones pendientes que requieren de nuevas ideas y nuevas políticas sociales.

**ABSTRACT**

Five scopes are taken under consideration in this work: a) the description of the main social policies applied during the last decade, emphasizing the importance of the income transference programs; b) changes in social structures and their impact on daily life; c) the new generation's challenges in regard to social policies to regain upwards mobility by getting people included in the world of work; d) the present of young people excluded from the world of work and education as the most critical social reality and the tasks to be undertaken in the following years and e) some proposals for the inclusion of such young people emphasizing the need for the creation of a tutor network. This article is based on the concept that even though important improvements have been achieved in the last years, there are still many unsolved issues that require new ideas and new social policies.

En la última década se produjeron mejoras importantes y una significativa reducción de la pobreza en casi todos los países de América Latina. Con caracterís-

ticas diversas, en Argentina, Chile, Brasil, Uruguay o Venezuela, la política social aumentó su presupuesto y se transformó en un tema de agenda pública.

Esta situación está relacionada, en parte, con los resultados de la década del '90: Argentina termina el 2001 con 57% de pobreza, 28% de desocupación y 60% de informalidad económica. Más allá de los diversos análisis posibles, es evidente que fue una década perdida en lo social. La idea de la teoría del derrame, de menos Estado y más mercado dio muy malos resultados sociales. Contrariamente, se puede decir que la última década ha sido una década de mejoras en lo social, tanto para Argentina como para América latina.

En ese contexto, y tomando en consideración que varios de los problemas sociales no se han revertido, es importante analizar cómo evolucionó la política social en Argentina y cuál es la agenda de problemas que deben ser resueltos en esta década si efectivamente queremos dar vuelta una estructura social que sigue siendo muy desigual en nuestro país.

Las acciones del Estado, en esta última etapa, pueden analizarse a partir de tres momentos diferenciados:

**La primera etapa** va del 2003 al 2009 y allí la política social se basa en tres grandes ejes:

1. *Lo alimentario*. La idea de fortalecer tanto la asistencia alimentaria como

la comensalidad en el hogar. Se trata de salir paulatinamente de la entrega de los bolsones de comida o comedores y promover que la gente vuelva a comer en la casa. También apuntar a descentralizar, a transferir recursos a las provincias y a los municipios para que puedan definir su política alimentaria. Este eje es el que tiene el mayor presupuesto en ese período y es casi en la única política en donde se descentralizan recursos de forma automática.

2. *Lo productivo*. La idea presente aquí es que la gente sola no consigue trabajo y que el Estado tiene que incidir en la formación y capacitación laboral, en el acompañamiento de las personas para conseguir trabajo y financiar al sector informal de la economía. Financiar máquinas, herramientas, insumos, bienes de capital, lo que se ha llamado **Plan Manos a la Obra** que parte de la base de que el entrar en el mundo del trabajo es un trabajo en sí mismo que requiere del acompañamiento estatal. El Estado acompaña tanto por el lado de la empleabilidad como del emprendedorismo.

3. *La transferencia de dinero condicionada*. Se trata de programas sociales que otorgan dinero a las personas para cumplir determinadas condiciones (trabajar un número de horas o presentar certificados de sus hijos). El primer programa fue el **Plan de jefes y jefas de**

**hogar**, que en mayo del 2002 alcanza a 2.200.000 personas y luego se complementa con el **Plan Familias** que diferencia los importes que reciben los hogares en función del número de hijos. La idea clave acá es que la pobreza tiene un claro componente en la falta de ingresos de las familias y que el rol del Estado es capitalizar a los sectores pobres.

Esta primera etapa presenta el intento de ir saliendo de los programas focalizados de la década anterior y apunta a la masividad, a la idea de que la pobreza es un tema que afecta a las mayorías y que el Estado tiene que intervenir asistiendo en lo básico, ayudando a entrar en el mercado y generando una base económica para los más pobres. La política social argentina en ese período amplía su cobertura, incorpora también un nuevo sector de jubilados, pero no termina de definir un cambio estructural en la cuestión social.

La **segunda etapa** está decididamente marcada por la puesta en marcha, en diciembre del 2009, de la **Asignación Universal por Hijo (AUH)**. Se trata no solo de la inversión social más significativa, en términos relativos, de América Latina sino que también implica un cambio conceptual: es el primer modelo de política social que busca equiparar los derechos de los hijos de los trabajadores formales e informales, apuntando a que

el salario familiar se transforme en un derecho que les corresponda a todos más allá de la posición laboral de los padres.

Hoy tiene 3.500.000 chicos bajo cobertura y representa una transferencia anual de casi 23 mil millones de pesos. Esta política, claramente orientada a la redistribución y a la inclusión en términos educativos y de salud, y en términos económicos al consumo local, porque una persona que cobra \$644 por mes por hijo, compra en el almacén de la esquina, en el comercio cercano y mueve la economía local.

Se vinculan aquí dos acciones conjuntas de manera positiva: se sube un piso la línea de ciudadanía (gran parte de la población arranca de un piso más alto en el nivel de ingresos) y se fomenta el consumo local.

También en esta etapa, que se desarrolla luego de la crisis económica 2008-2009, se pone en marcha el programa Argentina Trabaja que busca conformar cooperativas de trabajo para personas desocupadas y que amplía su cobertura hasta cerca de 200.000 personas.

Se puede decir que en esta etapa se produce un giro en la política social en la medida en que se universaliza una base de ingreso a través de la AUH. Es claro

que en este proceso quedan varias cuestiones pendientes como la extensión a los sectores que aún no se ha llegado o la sanción de una ley que consolide este derecho, pero sin dudas en esta etapa se crea un nuevo derecho en Argentina que abarca a las familias con hijos menores, más allá de su condición laboral.

La **tercera etapa** es más difusa, se desarrolla a partir de un conjunto de acciones que se consolidan en los últimos años y que van desde la consolidación de una gran red de atención social por parte del Estado, la ampliación de las pensiones no contributivas y, lo más novedoso, el crecimiento de los programas para inserción de jóvenes en el Ministerio de Trabajo y la inclusión digital de los estudiantes secundarios a través del Ministerio de Educación.

## LAS CUESTIONES PENDIENTES

Este proceso tiene varias cuestiones pendientes:

- La política alimentaria tiene un gran desafío todavía que es cómo apuntarle a la calidad nutricional. La Argentina tiene un alto nivel de cobertura, pero tiene un desafío de la calidad. La política alimentaria debería ir no tanto a más cobertura, bolsones de alimentos o más tarjetas, que fue hacia ahí donde fue

evolucionando, sino a mejorar el tema de promoción de la calidad.

- El segundo gran paquete del debate de la política pública tiene que ver con el mundo de la empleabilidad y el emprendedorismo, es decir, el trabajo y la producción. Se han dado avances claros en la Argentina con programas como **Más y mejor trabajo**, o mecanismos de apoyo y acompañamiento para que la gente consiga trabajo, el Estado ha tenido un rol en la intermediación laboral en la discusión con sindicatos y empresarios sobre los salarios mínimos. Sin embargo, hay un rol muy activo que el Estado debería fortalecer en los próximos años que es acompañar a la gente a conseguir trabajo; hacer el rol de agencia de empleo, de intermediación entre los que buscan trabajadores y los que buscan trabajo. Hoy se ha avanzado, hay más capacitación laboral y hay incentivos a las empresas en términos de reducción de parte de los impuestos. Pero no se ha avanzado en la intermediación activa, en la búsqueda de vínculos entre los que buscan y los que ofrecen empleo. Parte de eso lo hace el propio sector privado, las consultoras, las agencias de colocación de personal pero esencialmente lo masivo lo tendría que hacer el Estado.

- La otra parte del mundo del trabajo está asociada a los microcréditos y los emprendimientos laborales de las perso-

nas que están buscando generar su propia actividad productiva. El gran desafío en este tema es masificar el crédito a tasa baja para los sectores más pobres. Masificar es generar mecanismos rápidos para transferir dinero a las cuatro millones de personas que necesitan trabajo, que requieren máquinas y herramientas. En este, como en otros puntos, parece necesario masificar y lograr sistemas de entrada más sencillos.

- Otro eje en el que hay cuestiones pendientes tiene que ver con el sistema previsional. Si bien en Argentina se ha avanzado en la equiparación de derechos entre el sistema de trabajo formal y el informal, el modelo normativo nacional sigue reproduciendo las asimetrías laborales en la jubilación. Hubo grandes cambios con las pensiones no contributivas, los mayores de 70 años, los niños con discapacidad; también con las pensiones anticipadas y en este sentido también podemos decir que la AUH también modificó la estructura de pensión en la Argentina. Las transformaciones en el sistema de seguridad social achataron la pirámide, es decir, hoy hay más personas que cobran la mínima, más gente que se ha incorporado y, a la vez, se redujo la brecha con aquellos que han contribuido en su vida laboral. De esta manera, se constituye un sistema que camina hacia la universalidad, equiparando derechos en el corto y mediano plazo, aparece el

desafío de dotar de sustentabilidad a este esquema.

- Finalmente, el desafío de mayor relevancia está vinculado con los adolescentes y jóvenes, comenzando por la situación de las 900.000 personas de 16 a 24 años que no estudian ni trabajan. La transformación de esta realidad es clave no solo para cumplir con sus derechos, sino también para definir qué país queremos para los próximos 20 años. Es por ello que me detendré con mayor detalle en este punto. La atención específica y adecuada destinada a ellos es una deuda pendiente en la mayoría de los países del mundo, sobre todo en los más pobres y con mayores índices de desigualdad. Cómo hacer para que aquellos que están fuera del sistema puedan revertir su realidad actual y construir mejores futuros representa un gran desafío técnico y político. Cuando hablamos de jóvenes que no estudian ni trabajan nos referimos a chicos y chicas que, en plena edad de desarrollo, no hacen nada, o que entran y salen del trabajo y de la escuela con mucha frecuencia, es decir, que no logran sostenerse en el sistema laboral ni en el sistema educativo.

Si miramos de cerca el problema vinculado a la inclusión en el sistema laboral, advertimos algo complejo de modificar por su raíz cultural: los chicos no tienen problemas para aprender la tarea en

sí misma sino con la rutina del mundo del trabajo, es decir, con la continuidad de la tarea en el tiempo. El problema de los jóvenes pobres no es entender cómo hacer un trabajo, sino el hecho de ir a trabajar todos los días 8 horas. Para entenderlo y diseñar las estrategias adecuadas para cambiarlo es necesario ubicar esta problemática en el contexto histórico y recordar que muchos de estos jóvenes no han visto ni a sus padres o madres, ni a su abuelo trabajar. En el mismo sentido es necesaria una reforma del sistema educativo que revise los objetivos de la escuela secundaria y el nivel terciario y los ponga en línea con los sectores productivos estratégicos, respecto de la necesidad de poner en marcha un cambio sustantivo en las escuelas secundarias.

El hacinamiento y las adicciones son otros dos graves problemas vinculados a esta realidad: el ciclo que suele repetirse en los grandes centros urbanos es el de un chico que comienza estando hacinado en su casa, se va a la esquina porque hay más lugar y mejores condiciones, ahí empieza a consumir porque todos lo hacen y luego comienza a endeudarse. Y en ese momento es cuando muchas veces se le acerca una persona a ofrecerle alguna alternativa ilegal para cancelar su deuda. Este ciclo, ocurre de diversas maneras en los Grandes Centros Urbanos en nuestro país. Esta es la realidad en la que muchos jóve-

nes son víctimas y que se completa con la estigmatización por parte de gran parte de la sociedad, muchas veces alimentada por los medios de comunicación, identificando a estos jóvenes como los culpables de la inseguridad.

## LA NUEVA ESTRUCTURA SOCIAL

No solo se produjeron cambios en las políticas sociales, sino que también se modificó la **estructura social** en nuestro país con características bien diferenciadas a la de los años '70 (una sociedad integrada y con movilidad social ascendente) y a la de los años '90 (con el surgimiento de los "nuevos pobres" y la movilidad descendente).

Esta estructura social se puede ver, al menos, en base a cuatro realidades diferentes:

Por un lado, aparece el **sector de pobreza estructural**, que continúa con las mismas características conceptuales, sin cubrir sus necesidades mínimas. Están concentrados en los grandes centros urbanos y, especialmente, en el NOA, el NEA y el conurbano bonaerense. Se trata de personas que no cubren lo mínimo, tienen pobreza intergeneracional, no están incorporadas al mundo del trabajo pero sí son sujeto de gran parte de las



políticas sociales antes descriptas y de mejoras parciales en la infraestructura básica.

Sin duda, los sectores de pobreza estructural a inicios del 2012 son menores y se encuentran mejor que durante los años 90, aunque continúan con similares dificultades de inserción laboral. El trabajo y la educación aún no son las vías para generar una movilidad social ascendente en el sentido de inclusión en el mundo del trabajo.

Otro grupo que compone la estructura social vigente está integrado por los **sectores vulnerables** vinculados al mundo del trabajo informal (Argentina tiene cerca de un 35% de informalidad económica), sea por trabajo no registrado o, la mayoría, por ser cuentrapropistas (gasista, plomero, carpintero, entre otras). Los sectores vulnerables claramente se auto-sostienen económicamente y viven de su propio ingreso, no tienen asistencia estatal directa aunque, en ocasiones, pueden ser beneficiados por la Asignación Universal por Hijo. Lo que marca su modo de vida es la precariedad, como primer concepto fuerte, y la falta de previsibilidad. Un docente tiene idea de lo que va a ganar durante un año, puede proyectar sus vacaciones, si tiene o no ahorros. Es decir, tiene un horizonte de futuro bastante claro. Contrariamente, los sectores vulnerables

no gozan de esta posibilidad de previsión. Pueden ganar más o menos pero esa falta de previsibilidad es, en gran parte, su preocupación. También pagan más impuestos y tienden a ver al Estado como generador de políticas para el sector de pobreza estructural y no para sí mismo. Estos grupos, a diferencia del fenómeno de la nueva pobreza, no están en un proceso de movilidad ascendente.

La **clase media** en Argentina se reconstruye vinculada al Estado y al mercado interno. Los docentes, los trabajadores estatales, los empleados vinculados al sector privado vuelven a formar parte de la clase media pero con algún nivel de integración y no en situación de precariedad. Asimismo, se puede observar el aumento del consumo y de la previsibilidad.

Por último, la **clase alta** continúa con sus niveles de diversificación de intereses productivos en un marco en el que la concentración económica continúa siendo el factor determinante.

En definitiva, puede decir que la Argentina está frente a una nueva estructura social. Ha resuelto problemas importantes originados o consolidados en los años '90 y ya no tiene un fenómeno generalizado de movilidad social descendente. También reconstruyó el aparato estatal, tanto en la atención para los sectores de pobreza extrema como en la

consolidación para los que tienen trabajo en el sector público. Sin embargo, aún no ha logrado rehacer la idea del camino de la movilidad ascendente por medio de la educación. Este es un problema serio porque hay un contexto de mejora económica en el que no se logra visualizar cuál es el trayecto que se debe seguir para que a nuestros hijos les vaya mejor que a nosotros. Queda claro, entonces, que los próximos años nos enfrentan al desafío de integrar y reconstruir la movilidad social ascendente.

## UNA SEGUNDA GENERACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

Luego de la crisis de 2001, la Argentina ha tenido una década de crecimiento económico con tasas cercanas al 8% anual. Sin embargo, esta situación no impactó en todos los argentinos de la misma manera y continuamos con una estructura social muy desigual: la diferencia de ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre es hoy de 22 a 1.

Como quedó claro, en los últimos tiempos el Estado puso en marcha políticas sociales con una orientación más amplia, como la Asignación Universal por Hijo. También se generaron algunos avances en la infraestructura básica. La educación aún no aparece como la vía para generar una movilidad social ascen-

dente que permita entrar en el mundo del trabajo.

De allí surgen los desafíos para esta década:

**El primer desafío** pasa por resolver el problema de pobreza estructural. Lograr que todos los habitantes del país tengan piso de material y servicios básicos. Para ello, es necesario establecer una fuerte política de inversión en infraestructura, con recursos permanentes para las áreas sociales y generar políticas focalizadas en las zonas del NOA, NEA y el conurbano bonaerense.

**El segundo eje** radica en la distribución territorial del país. Tenemos dos tipos de desequilibrio. Uno vinculado a la concentración de ciudadanos en un espacio territorial reducido: el conurbano bonaerense. En el área metropolitana, que representa el 1% del territorio nacional, vive casi 1/3 de la población argentina. Esto implica un importante problema económico para lograr crecimiento y también para generar políticas sociales buscando mejorar el sector. El segundo tipo de desequilibrio tiene que ver con la necesidad de pautar metas para cada región: poblar la Patagonia; generar un fondo especial para favorecer el NOA y el NEA; acompañar determinadas actividades productivas y reequilibrar la relación de Buenos Aires con el interior.

El **tercer punto** requiere el establecimiento de un plan estratégico de desarrollo. Es decir, definir si será un país agroindustrial; más industrial que de producción primaria o un país de servicios. Es claro que necesitamos un plan de desarrollo que establezca con claridad el rol que va a tener la minería, la soja, los recursos naturales, las cadenas productivas, entre otros temas y actividades que requieren definiciones inmediatas. Esta definición debe conjugarse no solo con un esquema de financiamiento sino también, con un sistema de educación que acompañe y vincule esas actividades. También con el apoyo a aquellas cadenas productivas que generan empleo para los sectores con menos oportunidades de acceso al mercado laboral.

El **cuarto desafío** determina la necesidad de atender el trabajo informal y apuntar a generar un mercado de trabajo en el que lo formal sea un punto clave, la regulación estatal sea un elemento significativo y la masificación del crédito alcance al mundo del cuentapropismo y la economía social. Si continuamos con un mercado de trabajo de dos velocidades (formal e informal) va a ser difícil achicar las brechas sociales.

Los contenidos en la escuela secundaria y la calidad educativa en general requieren una especial atención. Ése debe ser el **quinto reto social** del país de

cara al final de esta década. Los logros de haber destinado más del 6% del PBI a la educación, la entrega de netbooks y el aumento de alumnos en las escuelas secundarias por la Asignación Universal por Hijo marcan los nuevos desafíos. Hacen falta más escuelas secundarias e inversión, como también equilibrar los niveles de conocimiento, de tecnología e infraestructura entre la escuela pública y la privada. Los chicos que cursan en una escuela privada, muchas veces, aprenden contenidos diferentes a los de la escuela pública. Las desigualdades se manifiestan en la infraestructura, la cantidad de horas de clase y las herramientas a las que acceden para estudiar.

El **sexto** se refiere a la reestructuración del sistema de salud. La atención primaria atraviesa una fuerte dificultad y es que, toda la red de hospitales -que, sin duda, ha mejorado debido a que se invirtió en infraestructura- está siendo utilizada por la población como atención primaria y secundaria. Esto implica que una persona, ante cualquier eventualidad, no va a la salita de su barrio, sino que se dirige al Hospital. Ello provoca una sobrecarga, una saturación y colapso en la atención de pacientes.

Finalmente, el **séptimo eje** apunta al mejoramiento de las condiciones de vida en los ejes menos visibles: comunidades aborígenes, personas con discapacidad,

violencia de género y trata de personas. Es decir, junto con los programas universales debemos avanzar en acciones focalizadas en los grupos que tienen sus derechos vulnerados.

## EL EJE CENTRAL: LA INCLUSIÓN DE LOS JÓVENES

La población joven tiene en la actualidad una importancia demográfica significativa y una relevancia estratégica fundamental para la construcción de la sociedad del conocimiento.

Es en ese marco en el que deben ser reconsideradas las políticas de juventud, contemplando los altos niveles de vulnerabilidad y exclusión social a los que se encuentran expuestos los jóvenes de nuestro país, así como los múltiples obstáculos existentes en su búsqueda de emancipación, de formación de la propia identidad y de creciente interacción con la sociedad.

Es necesario hacer una distinción entre los que estructuralmente son jóvenes que no estudian ni trabajan y los que corresponden a una zona gris correspondiente a quienes consiguen una 'changuita' o van a la escuela esporádicamente, aunque en ambos casos existe una exclusión material producto de los bajos ingresos y una exclusión cultural, dado

que les cuesta interactuar con el mercado de trabajo y carecen de los recursos de socialización necesarios para acceder a él.

Muchas veces se emparenta a los jóvenes en situación de vulnerabilidad con las drogas o el delito y se trata de una estigmatización, porque, si bien existen situaciones críticas, quienes no estudian ni trabajan son jóvenes en peligro y a quienes la sociedad ve como peligrosos, lo que origina un aumento de la distancia y la segregación que termina por asociarlos con la delincuencia.

Por su lado, gran parte de estos jóvenes tiene una mirada negativa respecto de su propio futuro, vinculada con lo que les pasó a sus padres y que los lleva a creer en una profecía autocumplida: el paco, el embarazo adolescente y la violencia son la consecuencia de la búsqueda de un lugar de contención e identificación para esos jóvenes que no creen en la política ni en las instituciones, aunque, en la mayoría de los casos, rescatan a la escuela no tanto por lo que aprenden, sino como un ámbito razonable y contenedor que, al menos, a veces los escucha.

El desafío que se plantea es cómo hace el Estado para llegar a estos jóvenes, cuando quienes tienen esa posibilidad son los que llamamos "tutores de calle", esas personas que poseen la legitimidad que los funcionarios no tienen, y

que puede ser el maestro panadero de un curso de capacitación, el técnico de un club de barrio o un maestro. Es por eso que se los debe capacitar a esos referentes creíbles para llegar a los jóvenes, acompañarlos y sostenerlos. Por ejemplo, si un chico deja de ir a la escuela, tiene que haber quien vaya a buscarlo pero debe ser alguien creíble.

Si bien acceder a cierto nivel educativo no es condición suficiente para conseguir un empleo, los jóvenes de clase media tienen una red de relaciones de familia y comunitaria que les permite su inserción en el mercado laboral. En cambio, la mayoría de los chicos pobres no cuentan con eso, y es allí donde resultan clave los recursos de los tutores de calle y las asociaciones comunitarias, al generar un proceso de acompañamiento permanente, razón por la cual hace falta aportarle capacidad técnica para que puedan aprovechar su legitimidad y elaborar proyectos.

El rol que le cabe al Estado para igualar o equilibrar las oportunidades de los jóvenes es generar condiciones iniciales parecidas para compensar esa situación de desventaja en que se encuentran. Para eso, el rol de las organizaciones de la sociedad civil en relación con los jóvenes en riesgo social es muy importante y tanto ellas como el Estado deben repensar su metodología de trabajo puesto que

la identidad y modos de pensar de los jóvenes cambiaron mucho y para abordarlos se necesita generar instancias más abiertas.

En este sentido, es prioritario buscar alternativas de inclusión de carácter colectivo, asociativo y solidario, que además puede contribuir al ejercicio de la responsabilidad social compartida, configurando un espacio en el que puedan confluir los aportes de los diferentes actores de la sociedad, con recursos y perspectivas sumamente variables.

### **¿Qué hacer con los chicos que cometen delitos?**

Ya fue dicho que de todos los problemas sociales que tiene nuestro país, nos encontramos con un drama social de proporciones que da cuenta de 900.000 jóvenes de 16 a 24 años que en Argentina no estudian ni trabajan. Se trata de situaciones complicadas con un ciclo en donde un chico en el Conurbano Bonaerense se encuentra hacinado en la casa (duerme mucha gente en un cuarto, hay mucha gente en el lugar, no tiene espacio, no tiene lugar); se va a la esquina porque en la esquina está mejor que en la casa, porque en la esquina hay más luz, hay más aire, hay más espacio. En la esquina empieza a consumir porque quién no consume y, especialmente, el que no consume paco, es un pibe que

está raleado, es el chico que está fuera de todo. Cuando empieza a consumir, no solo tiene un problema de salud y un problema de adicción; comienza a tener un problema de endeudamiento, se endeuda, empieza a necesitar plata; se complica fuertemente con el tema de la droga, especialmente con el paco que es una droga altamente adictiva y rápidamente. Y, cuando se endeuda, se le acerca una persona a ofrecerle alguna alternativa para cancelar esa deuda. Ese ciclo es de seis meses en el Conurbano Bonaerense y los Grandes Centros Urbanos en nuestro país.

Ese ciclo que comienza con un joven que estaba hacinado en la casa y no sabía qué hacer, que se fue a la esquina y está complicado y endeudado, son seis meses. Se completa, luego, con una parte importante de la dirigencia política y los medios de comunicación marcándolo con el dedito y diciendo "Estos son los pibes causantes de inseguridad; hay robo e inseguridad porque estos son los pibes causantes de la inseguridad" y lo que hacemos es, básicamente, poner contra las cuerdas a los pibes que no saben qué hacer en la Argentina. O porque no tienen nada que hacer o porque entran en marzo a la escuela y se van en abril, en mayo, antes que les llegue el monto de la beca que les llega en agosto o porque, claramente, enganchan un trabajo que era de \$ 2300.- pero en realidad, les dan \$ 1800.- y cuando llegó con la motito de

un lado a otro, resultó ser que le descontaron las 2 porciones que se comió en el medio y entonces, le queda mucho menos y la cuenta que saca ese joven es que no le sirve el trabajo porque cambia la plata y porque a los que se vinculan a otras cosas en el barrio les va mejor que a los que trabajan.

Esto quiere decir que los jóvenes que cometen delitos ¿son solo víctimas? ¿Qué no hay que hacer nada? ¿Qué con prevención solamente se resuelve el problema? NO. Hay mucho para modificar y trabajar con los pibes que cometen delitos sin caer en frases hechas y sin creer que la discusión es, solo, cuál es la edad en la que son imputables por los delitos cometidos. Pero, vale la pena analizar cuál es el contexto en el que se mueven los jóvenes en Argentina para tener una mirada más integral, que evite tanto la idea de que todo se resuelve con nuevas leyes o que la cuestión pasa exclusivamente por más educación.

Los continuos hechos de inseguridad reflotan permanentemente el debate sobre la edad de imputabilidad. Parece importante en esta cuestión separar la paja del trigo:

- Los jóvenes que cometen delitos no son mayoría en el mundo de la delincuencia. Hay jóvenes, pero también hay adultos, altos, bajos, gordos, flacos,

mujeres, hombres que cometen delitos. Suponer que los jóvenes son los que cometen más delitos es un error grave que no marca ninguna estadística real. El problema de la inseguridad es generalizado.

- Los jóvenes sí, cometen delitos más violentos, más impactantes y con acciones más mediáticas. No establecen relación y pueden terminar de la peor manera por un par de zapatillas, eso es en parte producto de las adicciones y también por la idea de que no hay futuro y que en el corto plazo la vida de ellos mismos se va a terminar.

- Es claro que hace falta un sistema de responsabilidad penal juvenil, con jueces y defensores especializados en jóvenes para los que cometen delitos graves. Este sistema debe darle garantías al joven y debe permitirle al juez enviarlo a un instituto cerrado si ha cometido un delito que determine esa situación.

- La cuestión de los delitos graves da cuenta de dos situaciones, a la vez: a) el chico que mata o roba generalmente tiene un mayor detrás y una red de corrupción que usa a los jóvenes. Si no se desbarata esa red, la cosa no va a cambiar; b) la otra cuestión es a dónde va un chico que cometió un delito.

- Los Institutos se encuentran colapsados, abarrotados de chicos que no pue-

den salir al patio y que usan el aula como una celda más porque no hay otro lugar. El problema de los institutos hoy es el hacinamiento (el mismo que da origen al conflicto social en los grandes centros urbanos). Si no avanzamos en la construcción de institutos de 24 chicos, con escuela adentro, capacitación laboral y máquinas y herramientas que puedan llevarse para trabajar luego, la reinserción pasa a ser solo una palabra vacía que no tiene ninguna condición real para efectivizarse.

Es necesario, de este modo, un plan masivo que ponga el acento en la inclusión de los jóvenes y que, además de incluir los programas de becas y apoyo económico que ya se están llevando adelante en la Argentina, incorpore también una red de tutores creíbles para los jóvenes.

En relación al sistema laboral, el problema de los jóvenes no es entender qué tarea deben realizar, sino mantener una rutina laboral de ocho horas, cuando muchos no han visto ni a su padre ni a su abuelo trabajar.

Los jóvenes solo creen en aquellos a quienes ven cotidianamente y no respetan tanto a las instituciones como sí a algunas personas específicas: la maestra que tiene buena onda, algún pibe de la esquina, algún referente vecinal, algún técnico de club de barrio. Hay que

potenciar una red de tutores para los jóvenes a los que sientan que no tienen que fallarles, y que puedan ayudarlos a sostenerse en su tarea laboral o en la escuela.

La tarea de la política no parece ser, precisamente, señalarlos con el dedo y echarles la culpa de la inseguridad sino, en todo caso, brindarles oportunidades para que puedan terminar la escuela secundaria y consigan un trabajo decente. La solución de este problema es central para saber qué país queremos para los próximos años.

Es importante el aporte de todos los actores involucrados en la política social para tratar las problemáticas de los jóvenes. Contribuciones del Estado en todos sus niveles (a través de políticas económicas y sociales), del sector privado (en el ejercicio de la responsabilidad social empresaria), de las organizaciones no gubernamentales, del mundo académico y del estudiantado (en el ejercicio del voluntariado como retribución a la sociedad y muestra de compromiso social).

También desde el sistema productivo deben orientarse experiencias de inserción social de jóvenes desde un concepto de sustentabilidad social y la producción simbólica de valores e intercambios sociales, que hacen que estas experiencias productivas, además de producir

objetos y proveer de una mínima base material a fuerzas sociales capaces de plantear estructuras económicas alternativas, construya sujetos capaces de salir del aislamiento, tomar sus propias decisiones e influir en la realidad.

Las políticas sociales no deben orientarse como solución exclusiva a los problemas de juventud, sino como política complementaria a un sistema de medidas que trabajen en conjunto los problemas de oferta y demanda de mano de obra juvenil.

Además de la exclusión económica, los jóvenes perciben la exclusión de sentido de pertenencia, es decir el fenómeno conocido como "privación relativa" que es la sensación de no estar en ningún lado, que a nadie les preocupan, que nada los contiene y que no ven camino a seguir, y es la que marca la diferencia entre las expectativas y lo concreto. En lo que sufren los jóvenes: los pobres porque no entran en el mercado laboral, no tienen dinero y no logran ver una carrera con futuro de inclusión, y los no pobres porque tienen sensación de vacío al no percibir ningún lugar que los contenga, ni espacio de pertenencia.

Por otra parte, está el problema de dónde ir a buscar a los jóvenes, porque ya no están en la sociedad de fomento, el club de barrio o la escuela; sino que



están en los "no lugares": como tomando una cerveza en el kiosco. Un problema que, en parte, se resuelve yendo a buscarlos donde estén, pero, fundamentalmente, se resuelve con algo que ellos exigen a los adultos y al Estado: que se haga más y se diga menos, un llamado para los que diseñamos políticas.

Es que el hecho de que los jóvenes se encuentren en esos "no lugares" hace que generen un circuito diferente, donde la mayoría no los ve y se vuelven invisibles para la agenda pública y los medios de comunicación, excepto cuando algún problema en algún barrio atrae su atención.

Entonces, para trabajar con los jóvenes hay que ir adonde están y conocer sus códigos, modalidades, estilos e intereses. Ese es el desafío de los programas de capacitación de jóvenes: diseñar e implementar programas más acordes a las características socioculturales y las necesidades de su población objetivo, con alto grado de articulación didáctica en las áreas de formación, apoyo psicosocial para los jóvenes y una vinculación eficiente en el mercado empresarial.

En ese aspecto, un problema relevante y que se relaciona con la deserción de los cursos, es la motivación de los jóvenes pobres para concurrir a la formación al oscilar sus intereses entre la búsqueda de contención y socialización, el intento de

seguir estudiando, o la oportunidad de conseguir un viático en un contexto de desocupación, en el que pareciera que los planificadores dan por sentada una motivación para capacitarse y conseguir trabajo que, a juicio de muchos docentes y directivos, hoy es inexistente, al ser el mundo del trabajo cada vez más lejano de la centralidad que se le suponía en la cultura juvenil.

Por otra parte, hay que considerar la heterogeneidad de la población objetivo, no siempre tenida en cuenta en los diseños, cuyo desconocimiento lleva a desvíos en la focalización, y por lo que sería conveniente tomar en cuenta, no solo el grado de carencia socioeconómica y cultural, sino también el género, la diferencia urbano-rural y las brechas entre jóvenes-adolescentes y jóvenes.

Entre los temas pendientes en la formación para el trabajo juvenil se destacan:

- Concertar un sistema eficiente para definir y medir la calidad en la formación al existir una variación enorme de programas en equipamiento, tipo de instructores y desarrollo curricular.
- Tomar en cuenta la importancia de lo local para la focalización porque las áreas de residencia permiten llegar a poblaciones que no se trasladan a las sedes de los cursos.

- Evaluar incentivos para instituciones ejecutoras, los participantes y los resultados -buscados y emergentes- de las intervenciones para descubrir círculos viciosos y virtuosos e incorporar motivaciones en los destinatarios.

- Definir acertadamente el perfil de los instructores y valorar la importancia de su compromiso con la promoción de los jóvenes.

- Explorar la forma de conseguir una articulación más eficiente entre la educación formal y la capacitación más específica para el trabajo.

En resumen, es necesario profundizar la focalización de los distintos grupos de la población objetivo, explorar más la inserción barrial y local, y analizar la autofocalización como mecanismo de selección no solo de personas, sino de cambios de destinos ocupacionales para evitar el peligro de la orientación a la precariedad laboral.

Se puede concluir, entonces, que el problema principal es que no hay integralidad en el Estado que debe ser reconstruido "desde abajo", y la forma de integrar es mediante acciones concretas con la participación de los jóvenes junto con las instituciones locales.

Los mecanismos de integración del Estado Nacional y los consejos de coordinación de distintos tipos de políticas tienen una etapa de diseño, una de análisis y una, posterior, de ejecución que aparece a los tres o cuatro años, tiempo demasiado largo para los jóvenes que necesitan soluciones concretas, que solo conocen verdaderamente quienes viven en ese lugar.

Una integración seria y verdadera implica su participación activa en instancias donde puedan involucrarse con un eje de inclusión económica y donde todas las alternativas de fortalecimiento de propuestas organizativas se orienten a garantizar salud, formación laboral, educación, acciones solidarias, medio ambiente y desarrollo comunitario.

Argentina tiene una deuda pendiente con la juventud para lo cual es necesaria una política universal que garantice una base común para todos los jóvenes desde la cual diseñar dispositivos para atender cada problemática en particular.

En particular, se pueden desarrollar algunas estrategias de inclusión para jóvenes, a continuación se pueden destacar las siguientes:

- 1. Fondo Federal de Desarrollo Joven.** Siendo la prioridad, se podría

crear un fondo significativo con recursos estatales y aportes del sector privado para concentrar allí el financiamiento de proyectos tanto para poner en marcha actividades productivas, culturales y de servicios como educativas y de apoyo a organizaciones sociales que trabajen con jóvenes. Se trata de contar con recursos económicos en escala y concentrados para atender al grupo social más crítico.

**2. Políticas de fortalecimiento familiar.** La prioridad inclusión joven, también implica la prioridad de promover el derecho a la "*protección integral de la familia*" garantizado por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Fortalecer integralmente a las familias jóvenes es una política pública estratégica e integradora para buscar superar los círculos intergeneracionales de la pobreza y volver a soñar con la movilidad social ascendente.

**3. Red de tutores.** Implica el desarrollo fortalecimiento de espacios de contención para jóvenes donde puedan recibir capacitación, asistencia técnica y entrenamiento en función de su perfil y sus preferencias. Estos ámbitos suelen ser muy importantes, porque no solo implican una futura inserción laboral sino también la adquisición de hábitos y disciplinas que conforman al trabajo, a través de diferentes unidades de producción como empresas de sector privado pero también de la economía social, como es caso de las microempresas, los emprendi-

mientos asociativos, entre otros. En términos generales el objetivo es la inserción a partir de políticas integrales hacia los jóvenes en donde estos programas puedan tener un acompañamiento a partir de la figura del tutor. Es clave generar una red de tutores, no tanto por instituciones sino por algunas personas específicas, alguna maestra que tiene buena llegada, un referente joven, vecinal o religioso, un técnico de club de barrio. Se trata de potenciar una red de tutores creíbles para los jóvenes a los que sientan que no tienen que fallarles, y que puedan ayudarlos a sostenerse en su tarea laboral o en la escuela. La tarea del tutor es acompañar, no solo "contener", sino apuntar a crear espacios en donde puedan recibir capacitación y entrenamiento en función de su perfil y sus preferencias.

**4. Derecho al primer empleo.** Una política central para lo laboral es promover el derecho al primer empleo a través de exenciones impositivas a las actividades productivas que incorporen masivamente a jóvenes. Podría ser considerado un derecho y debería actuar como una política laboral permanente de estímulo fiscal a las empresas que contraten formalmente a jóvenes. Se trata de un esquema que seguramente provoca debate, pero que se enmarca en la idea de que hoy los jóvenes no entran masivamente en el mercado de trabajo y que hay que generar políticas que fueren esta situación.

**5. Masificación del microcrédito.** La mayor parte de los jóvenes no accede al crédito bancario por falta de garantías, por no tener casa o no tener auto. La masificación de los sistemas de créditos con montos pequeños apuntaría a favorecer la vocación emprendedora, potenciar el desarrollo de innovaciones productivas y tecnológicas y, también generar líneas para arreglo y mejora de viviendas. El desafío es llegar con tasas de interés subsidiadas para jóvenes que tengan buenos proyectos, apostar a la calidad de sus ideas y a proyectos que sean sustentables. Solo será posible ver efectiva la prioridad en los jóvenes cuando quede claro que tienen financiamiento accesible para mejorar su presente y construir su propio futuro.

**6. Generación de empleos de proximidad.** En el contexto actual hay innumerables posibilidades de empleo en localidades con gran utilidad fuera del denominado "trabajo productivo". Esto implica la posibilidad de inclusión de muchos jóvenes en actividades deportivas, recreativas, culturales y comunitarias. La inserción "no productiva" puede traer buenos resultados de inserción en regiones donde hay gran cantidad de jóvenes excluidos de la educación formal y el mercado laboral.

**7. Calificación de escuelas de oficios locales.** Facilitar la inserción laboral de los

jóvenes supone trabajar paralelamente los problemas de oferta y demanda de mano de obra, que en su conjunto moldean el desempleo juvenil y el trabajo precario. La conformación de escuelas de capacitación o de oficios puede ser una alternativa muy importante para la inserción social de muchos jóvenes en la economía social ya que se trata de una formación dinámica, flexible y vinculada a la producción local.

En términos generales no se trata de ejecutar políticas exclusivas para jóvenes sino estrategias trans-generacionales que impliquen la articulación con un proyecto de país con desarrollo sustentable e inclusión social.

El proyecto debe tener una doble dirección: por un lado, pensar un rol del país en el contexto actual globalizado priorizando la integración con nuestros vecinos sudamericanos; por otro lado, establecer estrategias regionales-locales de desarrollo según sus perfiles y potencialidades. En este proyecto con dos direcciones de manera articulada, los jóvenes deben tener un protagonismo central.

## LOS JÓVENES SERÁN EL FUTURO SI HOY TIENEN PRESENTE

A manera de síntesis, se trata de cambiar la perspectiva con la que tradicionalmente se han abordado las políticas

de juventud desde las instituciones especializadas, lo cual implica, entre otras cosas, dejar de contemplar a los jóvenes como problema y objetos beneficiarios de las políticas y comenzar a concebirlos como sujetos protagonistas y creadores de soluciones.

Y eso se logra abriendo espacios de participación en la toma de decisiones que eviten el autoritarismo de los adultos, los obligue a salir de la minoría de edad y ayude a eliminar los prejuicios, estereotipos y discursos culpabilizadores, en pos de una apuesta a la creatividad de los jóvenes, al desarrollo de todo su potencial y a la reconstrucción de las expectativas que la impotencia ha erosionado.

Para ello resulta fundamental la articulación de políticas de largo plazo que contemplen las distintas etapas del ciclo de vida de las personas y las diversas problemáticas que enfrentan. No podemos pensar políticas de salud de juventud sin ninguna vinculación con las políticas de salud de niñez, y tampoco podemos abordar los problemas de inserción laboral de los jóvenes, sin un proyecto de desarrollo endógeno.

Tenemos que atender la emergencia con políticas coyunturales masivas, pero no podemos perder de vista el mediano y largo plazo. En síntesis, pensar en enfoques integrales, universales, participativos y de largo plazo.

Esto significa potenciar en el sistema productivo, con el objetivo de evitar la consolidación de la segmentación que genera espacios exclusivos para los distintos estratos de la sociedad sin ningún contacto entre sí. No se trata de "contener" a los jóvenes sino de crear espacios de encuentro entre los diferentes sectores de la sociedad, que sean la base para la construcción de valores compartidos y consensos mínimos fundamentales, en una sociedad que necesita superar la exclusión social.

La ciudadanía no puede ser ejercida allí donde todavía existen necesidades básicas insatisfechas, y es por ello necesario la construcción de un poder social y consolidar las reformas de fondo que este país requiere para la reconversión definitiva hacia un modelo productivo sustentable con inclusión social.

La idea de que los jóvenes son el futuro es un buen concepto en la medida en que potenciamos lo que existe y demos un salto hoy. Encarar acciones que realmente tengan impacto sobre la vida cotidiana, aumenten la autoestima, la vocación emprendedora y recuperen el sentido del esfuerzo y la búsqueda del progreso personal y familiar. La Argentina del futuro empieza ahora, invertir en los jóvenes es invertir en desarrollo.