

**Seminario**  
**Efectos Distributivos del gasto social en educación y formación de  
trabajadores**

7 a 9 de noviembre de 2005

***UNA DEUDA SOCIAL PENDIENTE: LA EXCLUSIÓN JUVENIL  
FRENTE A LAS POLÍTICAS FALLIDAS DE INCLUSIÓN***

*Agustín Salvia\**  
*Ianina Tuñón\*\**

**Resumen**

Pensar a los jóvenes como sujetos de políticas laborales y sociales es un desafío que moviliza a los gobiernos del mundo, y un tema que, por su urgencia e importancia, ha logrado instalarse en la agenda pública y posicionarse en los diversos ámbitos de la vida social. Éste ha sido también el caso de la Argentina en la década del noventa y en la actualidad.

Este trabajo muestra que la juventud y, en particular, la actual cohorte de edad que transita la salida de la escuela media y la entrada al mercado laboral, constituye un segmento social fuertemente afectado por los cambios ocurridos en el sistema productivo, el mercado de trabajo y la crisis de las instituciones públicas y sociales que tradicionalmente mediatizaban sus mecanismos de integración a la vida adulta. Más allá de la incapacidad general del sistema productivo para absorber las expectativas de movilidad socio-ocupacional de esta nueva generación, desde el Estado se han desarrollado durante las últimas décadas acciones específicas en dirección a favorecer las condiciones de inserción educativa y ocupacional de los jóvenes. Sin embargo, a pesar de tales esfuerzos, los resultados han sido y siguen siendo parciales e insuficientes, cuando no contradictorios, en cuanto a poder revertir la exclusión social y laboral que afecta de manera particular a los jóvenes.

**Abstract**

Thinking about young people as a target of labour and social policies is a challenge that mobilizes worldwide governments since relatively recent times, and a subject that, because of this urgency and importance has managed to be included in the public agenda and has gained a position in different social environments. This was the case of Argentina during the 90's and in recent times.

This paper shows that the young, specially the cohort which is currently finishing middle school and entering the labour market, are a social segment seriously affected by

---

\* Investigador del CONICET. Director del Proyecto UBACyT Urgencia Social "Jóvenes Excluidos: Políticas Activas de Inclusión Social a través del trabajo y la capacitación comunitaria" en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, e Investigador Jefe del Observatorio de la Deuda Social en la Universidad Católica Argentina. Correo electrónico: [agsalvia@mail.fsoc.uba.ar](mailto:agsalvia@mail.fsoc.uba.ar)

\*\* Becaria de Doctorado y docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires e investigadora del Proyecto UBACyT Urgencia Social "Jóvenes Excluidos: Políticas Activas de Inclusión Social a través del trabajo y la capacitación comunitaria" (Cod. S 708 / 2004-2005)" (Cod. S 708 / 2004-2005).

changes in the production system, the labour market and the crises of the public and social institutions, all of which traditionally mediated its integrating mechanisms to the adult life. Beyond the general incapacity of the production system to absorb this generation's expectations of socio-occupational mobility, during the last decade there were state specific actions orientated to favour the conditions of educational and occupational insertion of young people. However, despite these efforts, the results have been, and continue being, partial and insufficient –contradictory at times- to revert the social and labour exclusion that principally affects young people.

### **Introducción**

La literatura especializada destaca el papel que desempeña el trabajo como un evento que señala el fin de la adolescencia y el proceso de formación de una identidad adulta. El acceso a un empleo constituye para la mayor parte de los jóvenes un símbolo de mayoría de edad. Por lo tanto, la imposibilidad de conseguir un empleo tiene un efecto negativo sobre la formación de su personalidad.<sup>1</sup>

Los estudios muestran que la situación de desempleo debilita tanto la integración social de los jóvenes como la conformación de una identidad como adulto. Asimismo, las investigaciones informan de una asociación significativa entre el desempleo juvenil y el malestar psicológico medido en términos de depresión, ansiedad y autoestima.<sup>2</sup> Pero así como el desempleo constituye una contrariedad importante para un joven en términos psicológicos, la multiplicación del problema entre amplios sectores de la población en edades jóvenes da cuenta de una situación particularmente grave: la incapacidad del sistema económico y político-institucional de una sociedad para ofrecer a las nuevas generaciones condiciones óptimas de realización personal e integración social. Debe tenerse en cuenta que las condiciones de vida presentes de los jóvenes constituyen una clara imagen no sólo del presente, sino también de las potencialidades futuras, de un país.

Los jóvenes en el mundo se ven actualmente expuestos a mayores tasas de desempleo y precariedad laboral que los adultos.<sup>3</sup> Estos problemas corresponden ser abordados en el marco de los actuales cambios técnicos y las transformaciones estructurales ocurridas en las últimas décadas. En el contexto de estos cambios, los tradicionales mecanismos de inclusión social de la población juvenil y la brecha entre los jóvenes de diferentes sectores socio-económicos han sufrido importantes modificaciones. Pero si bien es cierto que las mayores dificultades que enfrentan estos sectores para ingresar al mercado laboral se hacen presentes tanto en las economías desarrolladas como en las economías subdesarrolladas, es en estas últimas en donde el problema adquiere mayor alcance cualitativo: ser joven en un país pobre no constituye sólo un factor de riesgo de desempleo o de precariedad laboral, sino también de discriminación y desafiliación socio-institucional.

¿Qué tan generalizado es este problema en nuestro país? ¿Cuál es la particular relación que se observa entre los jóvenes y el mundo del trabajo en el contexto socioeconómico de los últimos años? ¿Podemos hablar en la Argentina actual de una juventud homogénea que es afectada por el desempleo y por problemas de inclusión social? Es en el marco de dar respuesta a estos temas que interesa indagar cuál ha sido y es el sentido y el alcance de las políticas públicas orientadas a dar respuesta a este problema en la Argentina de los últimos quince años. Más allá de los cambios ocurridos en el modelo

macroeconómico, ¿en qué medida las actuales medidas dirigidas a los jóvenes constituyen una ruptura o una continuidad de las políticas desarrolladas en la década del noventa?

A partir de estas cuestiones, este trabajo se propone revisar las condiciones educativas y laborales de los jóvenes -según su particular ubicación en la estructura social- como marco para evaluar el sentido, alcance y efectividad de las políticas públicas, recogiendo para ello algunos hallazgos de la literatura reciente sobre el tema así como presentando algunas evidencias generadas por propias investigaciones.

### **La Exclusión Juvenil: Una Problemática Compleja**

La argumentación más corriente sobre el problema del desempleo juvenil concentra su atención en la falta de ajuste entre la oferta y la demanda. Desde esta perspectiva, algunos estudios explican el desempleo juvenil en el marco de los procesos de cambio técnico y los desajustes educativos, lo que traería aparejado que los jóvenes no cuenten con las competencias laborales necesarias ni con los perfiles adecuados para ocupar los nuevos puestos que demandan las empresas.<sup>4</sup> Una segunda línea de diagnóstico aborda el problema a partir del análisis del funcionamiento estructural del mercado de trabajo y las expectativas de los jóvenes. Al respecto, se argumenta, por ejemplo, que las altas tasas de precariedad y desocupación juvenil estarían expresando problemas asociados al choque entre las expectativas desmedidas de los jóvenes y las expectativas más realistas y dependientes de las condiciones macroeconómicas de las empresas; a lo cual se agrega la existencia de una legislación poco flexible y favorable para dar lugar al ingreso de jóvenes sin experiencia laboral. Todo lo cual resultaría en inserciones laborales más tardías, inestables e inseguras, generando tasas de desempleo más elevadas. En ambos casos, el problema del desempleo juvenil tiende a explicarse por la existencia de “barreras” externas que limitan la entrada al mercado laboral de los jóvenes. Un aspecto que cabe destacar es que, aunque con diferentes matices, estos diagnósticos sirvieron como base para las reformas educativas y laborales emprendidas durante la década del noventa en numerosos países de América Latina.<sup>5</sup>

Las investigaciones más recientes sobre la relación entre los jóvenes y el mercado de trabajo en la región brindan evidencias acerca de que, si bien el problema del desempleo juvenil es de magnitud relevante, no se trataría de un problema cuya causa dependa de su propia condición o de factores discriminatorios. Es decir, tal nivel de desempleo no se explicaría por el “exceso” de expectativas, ni por la “insuficiencia” de credenciales, ni tampoco por factores discriminatorios desde la demanda, tal como parecería surgir de una primera lectura de la evidencia empírica. Se ha demostrado que si tomamos en cuenta el peso relativo de los que ingresan al mercado laboral, la duración de la búsqueda de empleo y la proporción entre ocupados y los cesantes recientes, se desprende que los jóvenes no presentan más problemas para conseguir un empleo que los adultos (Weller, 2003). Según esto, las más altas tasas de desempleo juvenil se derivan del mayor peso relativo de los “nuevos trabajadores” y la mayor rotación entre situaciones de empleo y de desempleo por parte de los jóvenes. A esta situación cabría sí agregar la influencia de otros factores más estructurales que tienden a agravar la situación: por una parte, la mayor incorporación de mujeres jóvenes al mercado laboral en el marco de los cambios sociales que generan los procesos de modernización (generando una mayor presión sobre la oferta); y, por otro lado, la necesidad de los jóvenes de hogares pobres de volcarse de manera temprana al mercado laboral

discontinuo sus trayectorias educativas sin poder acceder a niveles medios o superiores.<sup>6</sup>

Al respecto, los estudios destacan la situación socio-económica de los hogares como determinante de la inserción socio-ocupacional de los jóvenes que integran los mismos. Las alternativas de movilidad ascendente de la educación formal pierden relevancia cuando un joven se convierte en un “trabajador adicional” que debe contribuir al sostenimiento del grupo familiar.<sup>7</sup> En este sentido, cabe resaltar que las tasas de desempleo juvenil tienden a subestimar los verdaderos alcances del problema de quienes no pueden permitirse estar sin trabajar.

En cuanto a los factores socioeducativos, las investigaciones ponen el acento en las desiguales oportunidades que ofrece el sistema educativo como un vehículo de formación y capacitación laboral. Al respecto, se destaca la presencia de amplios sectores de la población que no pueden completar la educación secundaria, o, incluso, cuya finalización tiene poca incidencia en las oportunidades de inserción en buenos empleos y ramas expansivas. Tales desigualdades tienden a ampliarse frente a la aparición de circuitos educativos cerrados en donde se combinan recursos económicos, socio-culturales y redes sociales que facilitan el acceso a empleos de calidad.<sup>8</sup>

En referencia a los factores socioeconómicos, cabe considerar los desajustes generados entre la oferta y la demanda de empleo como consecuencia de los ciclos económicos y de las transformaciones operadas sobre la estructura productiva. Por una parte, los jóvenes constituyen el sector más vulnerable desde el punto de vista ocupacional frente a las crisis macroeconómicas. Ello debido, en particular, a una mayor propensión al despido por su menor costo laboral para el empleador. Por otra parte, los cambios productivos y la desaparición de pequeñas y medianas empresas en donde era habitual que los jóvenes iniciaran su proceso de formación en el trabajo, han ido reduciendo las oportunidades de ingreso a un primer empleo y frustrando o retrasando el inicio de una trayectoria laboral. Pero también en estos casos, la situación afecta fundamentalmente a los sectores con menor capacidad de acceder a los circuitos del mercado de trabajo.

De esta manera, los problemas de desempleo y precariedad laboral juvenil parecen ser el resultado combinado del comportamiento macroeconómico y del efecto de una serie de complejos factores sociales. Sobre estos últimos, vale mencionar que el acceso a un empleo de calidad, parece depender tanto del ritmo de crecimiento económico como de la vigencia de un sistema social que genera oportunidades desiguales para los jóvenes según sus recursos socioeducativos, origen familiar y otros factores de discriminación étnica, sexual o residencial. Si esto es así, el mercado laboral no operaría de manera segmentada contra los jóvenes en general, sino al interior de los mismos –así como al interior de otros sectores- afectando a los sectores socioeducativos más vulnerables. A su vez, estas condiciones familiares y personales tienden a reproducir de manera ampliada la segmentación de la oferta laboral juvenil. No todos los jóvenes pueden continuar estudios secundarios o superiores; ni acceder –cuando logran mantenerse en el sistema educativo- a igual calidad de formación. Por una parte, debido a la falta de recursos para invertir en educación; por otra, debido a la mayor urgencia o necesidad de emancipación o generar ingreso para el hogar. De esta manera, los jóvenes de sectores más vulnerables son los primeros en ingresar al mundo del trabajo, a la vez que dado su déficit de credenciales educativas o sociales, son los últimos en la fila para acceder a un empleo de calidad.

El resultado final es la conformación de una estructura social dual, donde coexisten amplios bolsones de jóvenes pobres estructurales o nuevos pobres que no logran efectiva inserción laboral debido a que carecen de las calificaciones demandadas; al mismo tiempo que un grupo selecto de jóvenes de sectores medios compiten entre sí por credenciales educativas, así como por empleos para los cuales muchas veces llegan a estar sobrecalificados. Estos hechos apoyan la tesis de que tanto las condiciones socio-educacionales como aquellas vinculadas a la estructura social constituyen las dimensiones explicativas más importantes para entender la precaria inserción laboral de la mayor parte de los jóvenes en el actual orden económico.

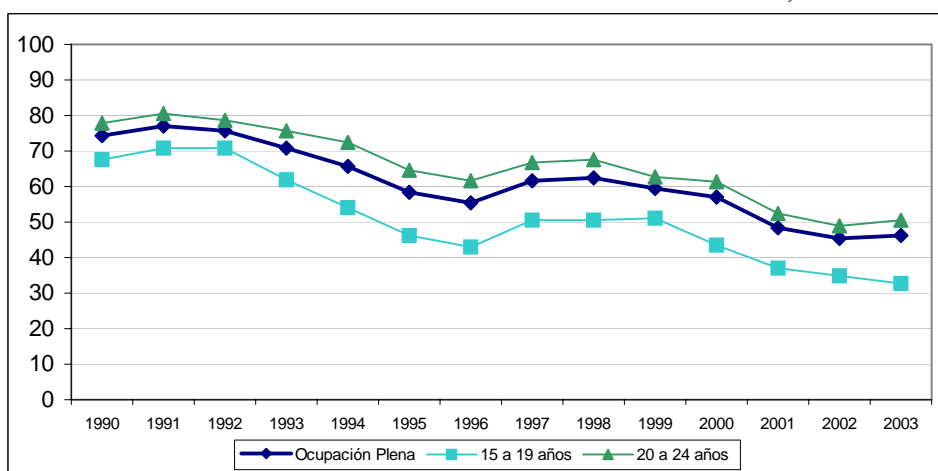
### **Ser Joven en la Deteriorada Sociedad Argentina**

Las tradicionales formas de inclusión social de los jóvenes han sufrido en la Argentina una importante regresión durante las últimas décadas, en el marco de una permanente volatilidad económica y una creciente debilidad institucional. En tal sentido, es evidente que los problemas de integración juvenil a la vida social están cada vez más extendidos, a la vez que sus posibles alternativas de solución se han visto postergadas frente a la persistencia de condiciones económicas desfavorables y la ausencia de políticas correctivas o compensatorias acorde a los graves problemas acumulados.<sup>9</sup> Muy lejos de los “años dorados”, las investigaciones dan cuenta que los jóvenes de hoy registran un sistema de oportunidades más empobrecido en términos de realizaciones educativas y laborales a pesar de su mayor nivel de escolarización y años de educación. Más allá de las iniciativas adoptadas en los últimos años, el problema parece haber superado ampliamente la capacidad de las políticas públicas en cuanto a lograr alternativas satisfactorias a los problemas que se presentan.

En este contexto, el régimen macroeconómico de los noventa y las reformas estructurales encaradas a lo largo de esa década no sólo no revirtieron el problema sino que tendieron a agravar los niveles de desempleo, precariedad laboral y de inequidad distributiva. La crisis reciente que ha afectado al país en el período 1999-2002 ha profundizado aún más este deterioro. El resultado evidente es la inhabilitación estructural de determinados sectores jóvenes, los cuales no sólo se ven impedidos de acceder a trayectos laborales vinculados con un oficio o perfil profesional sino también a un conjunto de entramados sociales e institucionales que conforman el acceso a la seguridad y a la participación ciudadana.

En lo estrictamente laboral, el Gráfico 1 da cuenta del derrumbe que experimentó entre 1991-2003 la tasa de ocupación horaria plena en la población de los jóvenes de 15 a 24 años. Al respecto, se destaca la caída del 70% al 32% en los jóvenes de 15 a 19 años y del 80% al 50% en los jóvenes de 20 y 24 años. En el mismo sentido que esta tendencia, la tasa de desocupación abierta de los jóvenes pasó de 13% en 1991 a 33% en 2002. En otro sentido, cabe destacar que al mismo tiempo la tasa de escolarización de los jóvenes creció de manera significativa, pasando de un 48% promedio entre 1991-1996, a un 60% en 2002-2003. El Cuadro 1 muestra la evolución de ambos indicadores y no debe llamar la atención que el aumento de la tasa de desocupación de la población adulta fue aún mayor que el de la de los jóvenes.<sup>10</sup>

**Gráfico 1: Tasa de empleo pleno en jóvenes de 15 a 24 años.  
Sobre Población Económicamente Activa / Total Urbano EPH, 1990 – 2003.**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Onda de Octubre de 1991 – 2002 y Onda de Mayo de 2003.

**Cuadro 1: Indicadores Educativos y Laborales. Total Urbano EHP, 1991-2004.**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Jóvenes que asisten	47,7	47,5	48,4	48,2	48,4	48,2	51,0	53,3	55,5	56,5	57,0	59,9	59,7	59,2
Tasa de desocupación 15 a 24 años	13,4	14,7	20,0	23,4	29,8	32,4	25,4	23,8	25,7	27,4	32,5	33,2	32,2	27,4
Tasa de desocupación 25 a 64 años	4,1	5,0	6,5	9,1	12,8	13,2	10,6	9,7	11,1	11,6	15,2	14,7	11,4	9,3
Razón Jóvenes / Mayores	3,3	2,9	3,1	2,6	2,3	2,5	2,4	2,5	2,3	2,4	2,1	2,3	2,8	2,9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Onda de Octubre de 1991 – 2002 y EPH Continua 2º semestre 2003 y 2004.

Durante la década del noventa, el creciente déficit laboral que afectaba a los jóvenes fue representado a nivel oficial como un problema de ajuste entre oferta y demanda. Tal como se argumentó más arriba, el desempleo juvenil fue descrito –siguiendo el diagnóstico dominante de los países centrales- como resultado de los cambios técnicos, la ausencia de credenciales educativas adecuadas y la insuficiencia de competencias profesionales ajustadas a la demanda del mercado; a lo que cabía agregar la vigencia de una legislación laboral poco flexible y favorable para dar lugar al ingreso de jóvenes sin experiencia laboral. Al mismo tiempo, según este mismo diagnóstico, las altas tasas de desempleo constituían un problema “transitorio”, en tanto consecuencia inevitable de las reformas estructurales que demanda la economía, a la vez que el futuro crecimiento que deparaba su aplicación iría llevando el desempleo a un nivel más razonable. Pero para ello era fundamental una importante inversión en formación de capital humano acorde a los cambios que estaba experimentando la demanda.<sup>11</sup>

Aunque con matices, este modo de representar el problema sirvió de argumento fundamental para desarrollar durante la década del noventa tanto una importante reforma educativa, como un conjunto de medidas tendientes a flexibilizar las relaciones laborales y promover un nuevo sistema de formación profesional.<sup>12</sup> En síntesis, la estrategia oficial hacia los jóvenes se centró en tres ejes fundamentales: a) introducir un sistema más flexible y promocional de contratación laboral para los jóvenes; b) desarrollar una reforma educativa y un sistema de formación técnico-profesional más acorde a las demandas laborales de los mercados; y c) poner en ejecución programas focalizados de capacitación y becas destinados a mejorar las oportunidades educativas y laborales de los sectores más excluidos. Estas estrategias pretendieron fundamentalmente incidir tanto en la demanda de empleo y sobre las expectativas de los jóvenes, actuando particularmente sobre las capacidades y competencias laborales. De este modo se esperaba promover los canales de acceso de los sectores juveniles a un empleo. Pero se partía de un diagnóstico equivocado, y, por lo mismo, a pesar de los esfuerzos realizados, la problemática juvenil superó ampliamente –tal como veremos más abajo- la intervención de las políticas públicas.

Ahora bien, este cuadro de situación no queda completo si no se agrega a él la inestabilidad general que presentó la situación económica, así como la crisis del período 2001-2002, la cual tuvo un alto impacto regresivo sobre el empleo y la situación social. Durante este proceso, si bien fue mejorando la tasa de escolaridad de los jóvenes, poco se logró en función de revertir el deterioro que fue teniendo la calidad de la enseñanza, y la falta de mecanismos de inserción laboral para los jóvenes que no fueran los ofrecidos por el mercado. Afortunadamente, a la depresión generada por la crisis del modelo de convertibilidad le ha devenido un escenario macroeconómico “pos devaluación” mucho más propicio –al menos en el mediano plazo- para la reactivación productiva, el crecimiento de la demanda de empleo y la caída del desempleo.

En este nuevo contexto macroeconómico, el crecimiento de la economía está reduciendo también las tasas de desempleo de los jóvenes. Sin embargo, cabe preguntarse ¿qué tan desigual continúa siendo el acceso a oportunidades laborales bajo estas nuevas condiciones macroeconómicas y de empleo? Según la evidencia que se presenta, poco parece haber cambiado en cuanto a las desigualdades –no sólo educativas- que operan sobre el mercado laboral a nivel general, ni entre los jóvenes en particular. Al respecto, la situación ocupacional por nivel de instrucción según estratificación social de los hogares donde habitan jóvenes –para el 1º semestre de 2005- constituye un claro reflejo de la extensión y el grado de cristalización que presenta el problema de segmentación del mercado laboral (ver Cuadro 2).<sup>13</sup>

La información muestra que más allá de las mejoras conocidas en materia de empleo, el resultado sigue siendo la vigencia de una fuerte segmentación laboral y la inhabilitación estructural de amplios sectores juveniles. Los jóvenes de los hogares más pobres y de sectores medios continúan impedidos de acceder a trayectos ocupacionales vinculados con un perfil profesional o calificación técnica y también a un conjunto de entramados sociales e institucionales que conforman el acceso a una ciudadanía plena. Es evidente que las diferencias que explican la desigual distribución de recursos educativos y logros laborales son, fundamentalmente, de carácter social (ver serie de gráficos 2-7 y cuadro 2).

**Cuadro 2: Jóvenes de 18-29 años que acceden a un empleo pleno por Nivel de Instrucción según Estrato Social Familiar-EPH 1° Sem. 2005 / Total Urbano EPH.**

	Sin Inst. o/ Prim. Incom.	Primaria Completa	Secundaria Completa	Terc. o Univ. Incompleta	Terc. o Univ. Completa	Total
<b>Estrato Bajo (1)</b>	11,6	12,9	17,7	15,4	20,9	13,8
<b>Estrato Medio (2)</b>	26,0	29,3	39,5	35,8	42,2	35,8
<b>Estrato Alto (3)</b>	42,1	56,7	66,5	58,6	69,4	54,9
<b>Brecha Alto / Bajo</b>	<b>3,64</b>	<b>4,41</b>	<b>3,76</b>	<b>3,80</b>	<b>3,32</b>	<b>3,97</b>
<b>Brecha Alto / Medio</b>	<b>1,62</b>	<b>1,94</b>	<b>1,69</b>	<b>1,64</b>	<b>1,64</b>	<b>1,53</b>

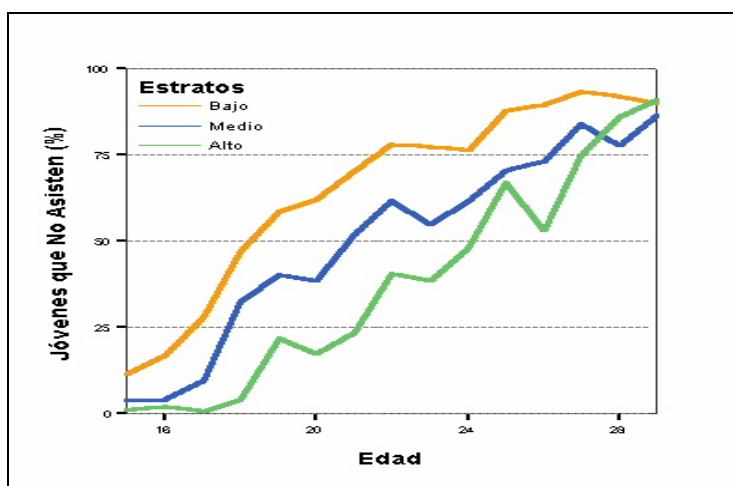
Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

**Cuadro 3: Ingreso de la ocupación principal de jóvenes de 18-29 años por Nivel de Instrucción según Estrato Social Familiar-EPH 1° Sem. 2005 / Total Urbano EPH.**

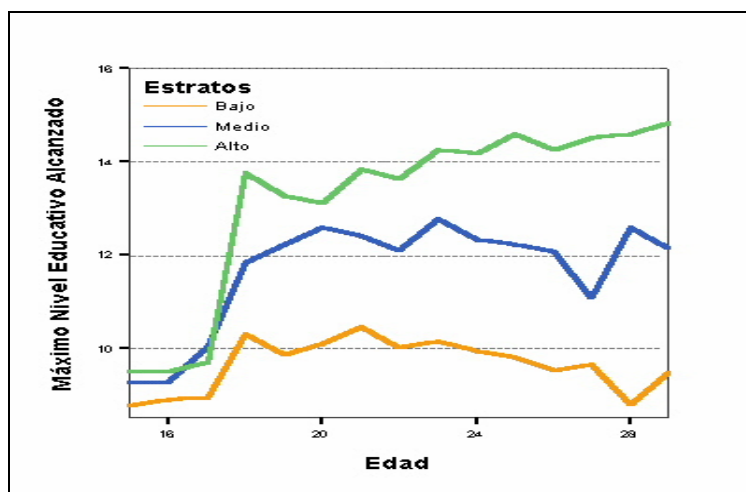
	Sin Inst. o/ Prim. Incom.	Primaria Completa	Secundaria Completa	Terc. o Univ. Incompleta	Terc. o Univ. Completa	Total
<b>Estrato Bajo</b>	213	275	309	313	344	289
<b>Estrato Alto</b>	340	456	949	988	1346	984
<b>Brecha de ingresos</b>	<b>1.60</b>	<b>1.66</b>	<b>3.07</b>	<b>3.16</b>	<b>3.91</b>	<b>3.40</b>

Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

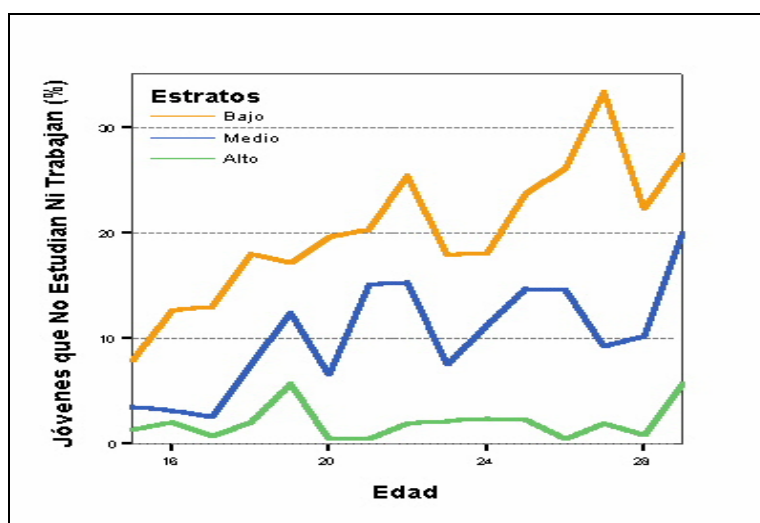
**Gráficos 2: Jóvenes de 15 a 29 años que no asisten a la escuela por edad según estrato socio-económico. Total Urbano EPH 1° Semestre 2005.**



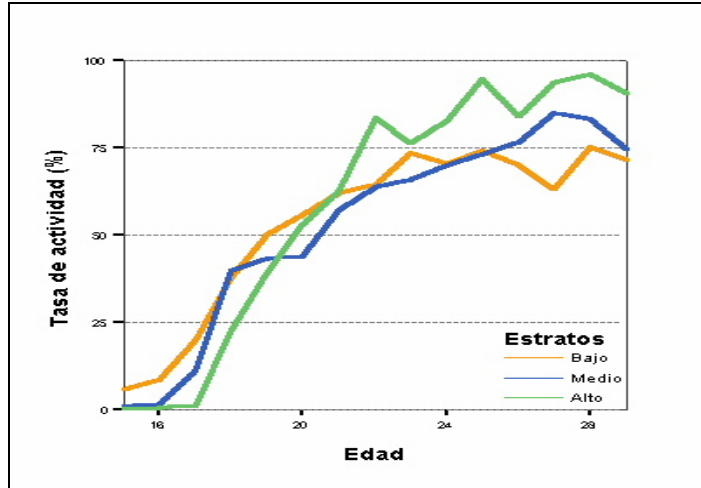
**Gráficos 3: Máximo nivel de instrucción alcanzado por edad según estrato socio-económico. Jóvenes de 15 a 29 años. Total Urbano EPH 1° Semestre 2005.**



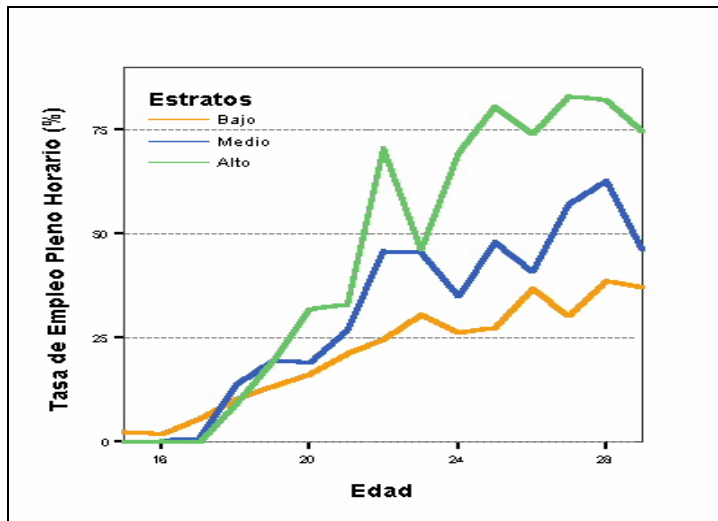
**Gráficos 4: Jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni trabajan por edad según estrato socio-económico. Total Urbano EPH 1° Semestre 2005.**



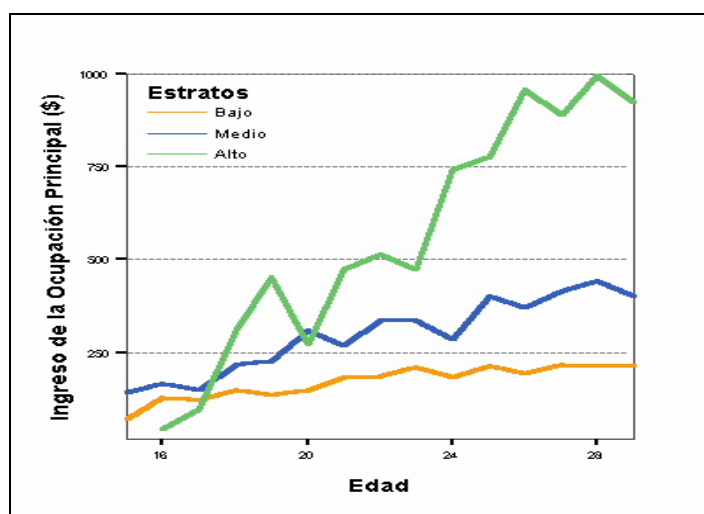
**Gráficos 5: Tasa de actividad de los jóvenes de 15 a 29 años por edad según estrato socioeconómico. Total Urbano EPH 1° Semestre 2005.**



**Gráficos 6: Tasa de ocupación plena de los jóvenes de 15 a 29 años por edad según estrato socioeconómico. Total Urbano EPH 1° Semestre 2005.**



**Gráficos 7: Ingreso laboral de los jóvenes de 15 a 29 años por edad según estrato socioeconómico. Total Urbano EPH 1° Semestre 2005.**



### **Las Políticas dirigidas a los Jóvenes durante la Década del Noventa**

Ante la gravedad de los problemas de empleo e inclusión social de los jóvenes a nivel mundial, la temática de su necesaria atención logró instalarse en la agenda internacional, así como en diferentes ámbitos sociales preocupados por las consecuencias económicas y sociales de su exclusión. En el caso de la Argentina, esta tendencia comenzó tardíamente a tomar fuerza en la década del noventa en el contexto de un ambicioso programa de reformas estructurales.

El programa sostenía que las reformas estructurales en materia laboral debían apuntar a una mayor “flexibilización” del mercado de trabajo en función de favorecer el aumento de la productividad general de la economía y lograr efectos positivos en materia de empleo en el mediano plazo. El éxito inicial del plan de estabilización y reactivación permitió instalar este argumento con relativo consenso en la opinión pública. Por otra parte, el aumento del desempleo y del trabajo informal despejaba condiciones políticas para la introducción, de hecho, de cambios importantes en el terreno de las relaciones laborales.<sup>14</sup>

En este sentido, durante la pasada década se ensayaron una serie de acciones especialmente orientadas a atender los problemas de desempleo y rezago educativo que presentaban los jóvenes:

- a) la reformulación del sistema de formación técnico-profesional, la ampliación de los años de escolaridad obligatoria y la reformulación de los sistemas de la educación media y superior (a través de las Leyes Federal de Educación y de Educación Superior de 1993);
- b) la introducción de modalidades promovidas de contratación laboral para favorecer la demanda agregada de jóvenes (a partir de la Ley de Empleo de 1991 y otras normas laborales posteriores);

c) la asistencia económica a sectores vulnerables destinada a favorecer la permanencia en el nivel escolar secundario o la formación técnica para el trabajo (a través de Becas Escolares para adolescentes de familias pobres y programas de capacitación para jóvenes con déficit educativo en igual situación –Proyecto Joven-).

Son numerosos los trabajos que describen y detallan las principales políticas seguidas en los últimos años hasta la actualidad en materia de juventud, en términos de las herramientas utilizadas, los niveles de cobertura alcanzados y los principales resultados logrados. Entre los aspectos positivos se destacan el haber logrado extender los años de educación obligatoria y la escolaridad de los jóvenes, modernizar y regionalizar los planes de estudios del nivel medio, favorecer a los jóvenes universitarios la inserción a un primer empleo, asistir con ingresos a jóvenes de familias pobres para continuar la educación media y mejorar sus calificaciones. Sin embargo, en el contexto socio-económico e institucional imperante, sus logros reales en materia de inserción social y laboral fueron escasos, y esto no sólo por el número limitado de jóvenes que pudieron acceder a estos beneficios, sino también por lo controvertido que resultaron sus efectos reales de inclusión.

A continuación se detallan algunos aspectos sobresalientes de las principales iniciativas emprendidas, así como algunas de sus consecuencias más controvertidas o rescatables en cada caso.

### **Educación y Formación Técnico-Profesional**

En materia educativa la extensión de la obligatoriedad a 10 años de educación básica, previsto por la Ley Federal de Educación, actuó como mecanismo de contención frente al crecimiento de la exclusión juvenil. Sin embargo, la expansión producida por el impacto de esa política educativa no significó una reducción de los niveles de repitencia y abandono del sistema educativo, y profundizó la segmentación que caracterizó al sistema en las últimas dos décadas (Braslavsky C. y D. Filmus, 1987).<sup>15</sup> Si bien a partir de la reforma ha habido un importante crecimiento de la inversión pública en educación, ésta resulta todavía insuficiente para fortalecer de manera integral y equitativa el sistema educativo. La importante expansión de la matrícula educativa, en un contexto de recursos escasos, ha generado una profundización de los procesos de deterioro en los espacios más débiles y, por lo tanto, de mayor segmentación del sistema educativo, con su correlato en la creación de redes diferenciales de acceso a calidades educativas diferentes (Filmus y Miranda, 2000; Rosas y Cimillo /SIEMPRO, 2001 Silvert, M. T. (1996); Riquelme, G. y Herger, S., 2000; Riquelme, G., 2000, entre otros).

Por otra parte, la disolución del tradicional sistema nacional de educación técnica (CONET) y su reemplazo por los Trayectos Técnico Profesionales no generó el impacto esperado en términos de cobertura y calidad de la enseñanza. Al mismo tiempo, la educación del nivel medio ha perdido su peso como factor de movilidad social tradicional, resultando insuficientes frente a las restricciones que se presentan en el mercado laboral y en la estructura social. Mientras que los sectores que tienen acceso a la educación superior se ven favorecidos por el proceso de polarización del mercado de trabajo al casi monopolizar los mejores empleos, los egresados de la escuela secundaria han quedado en el medio (Filmus y Miranda, 2000; Riquelme, G., 2000; Filmus, D., Miranda, A. y Zelarrayán, J, 2003).

En el último año, la aprobación de la Ley de Formación Técnica Profesional busca constituirse en el principio de un cambio de rumbo en este sentido. Sin embargo, hasta ahora sólo se visualiza la asignación de una disminuida partida presupuestaria (2005), lo cual no parece ser suficiente para emprender un cambio en la oferta educativa.

### **Trabajo y Empleo**

En materia laboral, las reformas institucionales más significativas tuvieron como primer antecedente la Ley Nacional de Empleo de 1991. En dicha Ley fue un tema central el problema del empleo de los jóvenes. Posteriormente, un conjunto de intervenciones apuntó a flexibilizar aún más las modalidades contractuales y marcos de regulación laboral. Las medidas más importantes se centraron en la reducción de las contribuciones patronales, la flexibilización de los contratos laborales y la introducción de capital privado en el ámbito de la seguridad social y la atención de la salud. En el mismo sentido, se tomaron decisiones tendientes a desactivar y descentralizar la actuación sindical sobre las relaciones laborales. Entre las medidas adoptadas, cabe destacar dos líneas de intervención especialmente dirigidas a los jóvenes: a) la creación de modalidades contractuales promovidas (liberada de aportes patronales y del pago indemnizatorio); y b) la introducción de sistemas de pasantías y de aprendizaje asociados a relaciones laborales no contractuales (aunque remuneradas y con responsabilidad del empleador en la formación profesional de los jóvenes) (Ver Tabla 1).<sup>16</sup>

El cambiante contexto económico y político, generó un cambio de rumbo en 1998, a partir de la sanción de la Ley de Reforma Laboral 25.013, la cual eliminó algunas desregulaciones logradas en el período anterior. Por un lado, el contenido de la nueva ley pareció imprimir una aparente “vuelta atrás” al reducir el período de prueba y anular los llamados “contratos promovidos” introducidos por la Ley de Fomento al Empleo. Pero, por otro lado, la drástica reducción de las indemnizaciones por despido constituyó un cambio importante en lo referente a la flexibilización de los contratos, favoreciendo una mayor rotación laboral. En el 2000, en un contexto económico y político complejo, el nuevo gobierno introdujo una nueva reforma laboral (Ley 25.250), la cual planteó una mayor reducción de contribuciones patronales, una nueva extensión para el período de prueba y otras medidas de flexibilización contractual. Esta norma también logró introducir aspectos relegados por las iniciativas anteriores (descentralización de la negociación paritaria y ultractividad de los Convenios Colectivos). Más recientemente (2004), ya en el contexto de la pos devaluación y bajo un nuevo marco político-institucional, fue derogada la Ley 25.250 por la Ley de Ordenamiento del Régimen Laboral 25.877, la cual más allá de algunos cambios en materia de relaciones laborales, recupera la normativa menos flexible de la Ley 25.013, no aportando nada nuevo en materia de empleo juvenil.

Pero más allá de los vaivenes de las reformas efectuadas en materia laboral, el factor más importante de cambio estuvo dado por un proceso de flexibilización “de hecho” que generaban las altas tasas de desempleo y la falta de una efectiva acción fiscalizadora por parte del Estado.<sup>17</sup> A esto cabe agregar los efectos de un proceso de creciente negociación colectiva a nivel de empresas. De esta manera, la práctica de rotación laboral y el no registro laboral –en tanto recursos que permitían reducir costos– tendieron a generalizarse tanto en el sector formal como informal. En este sentido, los jóvenes –por su menor costo contractual– pasaron a constituirse en una población de alta

vulnerabilidad frente al desempleo, aunque también los más demandados durante las fases de reactivación –siempre y cuando reunieran calificaciones adecuadas.

Teniendo también como marco la Ley Nacional de Empleo de 1991, el Gobierno Nacional puso en ejecución durante la década del noventa un conjunto de programas focalizados de empleo y capacitación dirigidos a desocupados de sectores pobres. A lo largo de la década, las acciones en esta materia experimentaron un crecimiento importante en términos de despliegue de acciones y beneficiarios cubiertos por estos programas.<sup>18</sup> De todos modos, su cobertura nunca superó –hasta la llegada del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados- el 5-6% del nivel de desempleo abierto. Participar en estos programas implicaba la asignación de una ayuda económica o beca estímulo, debiendo los beneficiarios contrarrestar trabajando en un proyecto de obra de infraestructura o servicio comunitario o asistiendo a un programa de capacitación. En general, estas acciones fueron sistemáticamente objeto de prácticas clientelares, poco transparentes, cuando no ilegales, relacionadas con la distribución de los recursos y la asignación de beneficios.

---

### **Tabla 1: Régimen de Pasantías y Contratos Promovidos para Jóvenes**

1991. Ley Nacional de Empleo 24.013. Crea los contratos promovidos de *práctica laboral para jóvenes y trabajo formación*: hasta 24 años, sin indemnización pero con 50% de cargas sociales. Se busca promover el ingreso a un primer empleo por parte de los jóvenes sin crear desprotección.

1992. Decreto 340/92. Pasantías para estudiantes y docentes de más de 16 años. Duración hasta 4 años. Jornada de 2 a 8 h. No se considera vínculo laboral y el pasante no recibe sueldo sino viáticos.

1995. Ley de Fomento de Empleo 24.465. Mantiene los promovidos ya existentes e incorpora el *período de prueba* que facilita la entrada de desocupados a un empleo. Contratos de aprendizaje para personas entre 14 y 25 años, con una duración mínima de 3 meses y máxima de 24 y con un tope diario de 6 horas y un máximo de 36 horas semanales. No se considera que haya contrato de trabajo por lo que no hay cargas laborales.

1998. Ley de Reforma Laboral 25.013. Deroga las modalidades promovidas *lanzamiento de nueva actividad y fomento del empleo*. Las pasantías se reducen a 6 meses aunque renovables. El contrato de aprendizaje queda limitado a jóvenes sin empleo de 15 a 28 años, tiene una duración mínima de tres meses y un máximo de un año, y no es renovable.

2000. Decreto 487/00. Las pasantías se extienden durante un mínimo de 2 meses y un máximo de 4 años, con una actividad semanal no mayor de 5 días, y con una jornada de trabajo de 6 horas diarias.

---

### **Programas focalizados de empleo y capacitación: El Proyecto Joven**

Bajo este marco general de intervención tuvo lugar, a lo largo de la década, la ejecución de un número importante y variado de programas de este tipo, algunos de los cuales tuvieron a los jóvenes sin formación profesional o de baja calificación como su población objetivo. En esta línea, se destacó particularmente el Proyecto Joven.<sup>19</sup> El programa tenía como objetivo central mejorar las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes sin formación o especialización adecuada para el trabajo, brindándoles capacitación intensiva e integral para ocupaciones que demandaba el sector productivo y ofreciéndoles la oportunidad de realizar una práctica laboral en ámbitos empresariales. El diseño de esta herramienta asumió el diagnóstico de la existencia de nuevos requerimientos en la calificación de los trabajadores y un aumento del riesgo por desempleo de la población joven menos calificada.

El programa ofrecía a los beneficiarios la posibilidad de alcanzar una semicalificación mediante cursos de capacitación y prácticas de pasantía para perfiles laborales requeridos por el mercado de trabajo. El proyecto solventaba el costo de la capacitación, accidentes de trabajo, revisiones médicas, materiales didácticos, becas y subsidios para los beneficiarios. La duración de los cursos oscilaba entre catorce y veinte semanas. Estos cursos tenían carácter intensivo y eran eminentemente prácticos. Los mismos comprendían dos fases: Cursos de Capacitación y Pasantía en empresas (entrenamiento). Para ejecutar los cursos se contratan Instituciones de Capacitación (ICAP) a través de Licitaciones Públicas Internacionales. La distribución de los cursos se determinaba en forma proporcional a la cantidad de habitantes de la población geográfica focalizada.

Durante los 5 años de ejecución, este programa desarrolló más de 8.000 cursos, participando de la capacitación más de 150.000 jóvenes en calidad de beneficiarios. Según reportes de la propia unidad de gestión del programa, el 70% de los beneficiarios fueron menores de 24 años y el 40% eran mujeres. El 7% no tenía primaria completa, el 41% contaba con estudios primarios y el 45% con estudios secundarios completos. El 46% de los cursos realizados correspondieron al sector servicios, el 35% al sector industrial, mientras que el 18% al sector agropecuario, forestal y minero. Más de 20.000 empresas ofrecieron y recibieron al menos un pasante una vez.

A pesar de estos cometidos, el Proyecto Joven ha sido fuertemente criticado tanto por su ineficacia, limitada cobertura, bajo impacto y alto costo financiero, como también por haberse constituido no pocas veces en un mecanismo oculto de contratación laboral. Entre los aspectos críticos sobresalientes del desarrollo de este programa cabe destacar algunos sustantivos y otros de carácter operativo:<sup>20</sup>

- El programa puso en práctica propuestas formativas estandarizadas que no siempre se ajustaron a las necesidades de los jóvenes pobres, ni a las posibilidades de inserción laboral con perspectivas adecuadas a los contextos locales y regionales.
- El programa delegó la función de la detección de la demanda en las instituciones de capacitación. Esta estrategia implicó la introducción de sesgos asociados a los intereses de las propias instituciones. Al mismo tiempo, se registró una escasa participación de entidades sociales y comunitarias con proyectos integrales para quienes la capacitación constituya un recurso necesario en la consolidación de sus proyectos sociales.
- La complejidad de los mecanismos implementados para contratar las acciones de capacitación laboral impidió, en algunos casos, responder en tiempo y forma a la demanda laboral oportunamente detectada. Esta situación aparejó dificultades para el desarrollo de la fase de pasantía, con el consiguiente impacto negativo en la posterior inserción laboral de los beneficiarios.
- Si bien el proyecto intentó el desarrollo de estrategias para disminuir los costos de los cursos, los mismos siguieron siendo elevados, en particular por la incidencia de los aspectos vinculados con el equipamiento y la administración.

En los últimos años, en esta línea de políticas específicas de inclusión juvenil se desarrolla el Programa Incluir. Dicho Programa tiene por objetivos la capacitación en oficios, la generación de emprendimientos productivos y el desarrollo de proyectos socio-comunitarios para jóvenes entre 18 y 25 años en situación de vulnerabilidad, desocupados o subocupados sin formación profesional y baja calificación. El Programa se propuso una cobertura de 100.000 jóvenes a través de una administración

descentralizada que busca incrementar la capacidad de los organismos gubernamentales en la formulación e implementación de políticas públicas de juventud a nivel provincial y municipal, y lograr una mayor articulación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, el Programa se muestra débil en:

- el desarrollo de un sistema de pasantías y prácticas profesionales, en tanto no cuenta con un plan de negocios, ni una vinculación efectiva con empresas donde realizar una práctica laboral;
- el proceso de selección e inscripción de los beneficiarios donde no se contempló la necesidad de orientar en términos vocacionales a los aspirantes, así como tampoco se lograron ajustar las propuestas formativas a las necesidades de los jóvenes pobres y a las posibilidades de inserción laboral locales y regionales;
- el sistema de becas que resultó insuficiente por el monto de las mismas que alcanza los \$100.-, y por su baja cobertura (aproximadamente el 15% de los beneficiarios). Se trata de una beca destinada a cubrir viáticos de traslado que no logra constituirse en un estímulo para los jóvenes más vulnerables. Incluso, la descentralización en la administración de los recursos llevó a que en algunos casos los Municipios no suscribieran para otorgar becas, destinando todos sus fondos a la capacitación y fondo de iniciativas productivas.

**Tabla 2: Indicadores de Grado de Cobertura del Proyecto Joven (1993-2000)**

	<b>1993-1996</b>	<b>1997-2000</b>	<b>Total</b>
Meta de Cobertura	100.000	180.000	280.0000
Cobertura Real	115.575	15.313	130.888
Grado de cumplimiento	115.58%	8.5%	46.74%

Fuente: Devia, S. (2003): “¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes? Evaluación del programa testigo: ‘Proyecto Joven’ de Argentina (1993-2003). Tesis de Maestría (UBA).

**Tabla 3: Indicadores de efectividad, eficacia y eficiencia Proyecto Joven (1993-2000)**

<b>Indicadores</b>	<b>1993 - 1996</b>	<b>1997-2000</b>	<b>Total</b>
Efectividad*	115.6%	8.5%	46.7%
Eficacia**	69.4%	8.5%	35.1%
Eficiencia***	71.3%	12.3%	37.4%

\*Efectividad: grado de cumplimiento de las metas. \*\*Eficacia: logro del propósito en el tiempo previsto. \*\*\*Eficiencia: grado de adecuación entre la ejecución presupuestaria, los tiempos de implementación y resultados alcanzados.

Fuente: Devia, S. (2003): “¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes? Evaluación del programa testigo: ‘Proyecto Joven’ de Argentina (1993-2003). Tesis de Maestría (UBA).

### **Becas de Apoyo para la Retención Escolar de Adolescentes y Jóvenes**

El objetivo del Programa de Becas Escolares fue incentivar la retención escolar de adolescentes de hogares pobres con alto riesgo de no poder terminar el nivel de Educación General Básica o imposibilidad de continuar el nivel Polimodal. Se trata de un programa Nacional de ejecución provincial que se inició en forma piloto en 1999 y

que para el período 2002-2003 llegó a un nivel de ejecución de 450 mil becas de retención escolar en todas las jurisdicciones del país (incluyendo la provincia de Buenos Aires con 110 mil becas). Son requisitos para el otorgamiento tener entre 13 y 19 años de edad, estar cursando el octavo o noveno año del 3er. Ciclo de Educación General Básica, el Nivel Polimodal o sus equivalentes, y, por último, integrar una familia de precaria condición socioeconómica. Es requisito para el mantenimiento del beneficio durante el ciclo lectivo que el alumno mantenga regularidad en su asistencia y no tenga inasistencias injustificadas. Los beneficiarios que cumplan con las condiciones de permanencia en el programa reciben una asignación mensual durante los 8 meses de duración del ciclo lectivo. Pero dado los recursos fiscales escasos, el programa fue estableciendo criterios sustantivos y operativos para la identificación y selección de beneficiarios considerando la situación socio-económica familiar.

El Programa de Becas Escolares ha tenido un impacto positivo en términos de estimular la retención escolar de los jóvenes pobres. En efecto, los grupos familiares han respondido positivamente al incentivo económico manteniendo al adolescente del hogar pobre en el sistema escolar. Sin embargo, su impacto en términos ocupacionales es todavía insuficiente, y hasta donde se ha podido evaluar, los egresados de estos programas con residencia en espacios residenciales marginales enfrentan las dificultades y déficit de empleabilidad que sus pares jóvenes con nivel medio incompleto.

### **Balance de una Década y Situación Actual**

Tal como se ha podido analizar, muy poco pudieron hacer las acciones emprendidas durante la década pasada para cambiar –directa o indirectamente- la tendencia hacia un creciente deterioro de las oportunidades de empleo de calidad y una mayor desigualdad social entre los jóvenes. Y esto, por mucho que la reforma educativa haya logrado mejorar la tasa de escolaridad en el nivel medio y la formación técnico profesional se haya instalado como un tema pendiente de la agenda pública, o que los programas de ingresos y las becas escolares hayan logrado compensar en algo la enorme pérdida de ingresos que experimentaron los sectores socioeconómicos más vulnerables.

En este marco, algo sin duda destacable es que, aunque bajo un contexto macroeconómico distinto -y en algunos casos bajo otro formato y/o más amplia cobertura-, las principales acciones de la década del noventa especialmente orientadas a los jóvenes continúan estando vigentes (2003-2005). Sólo el crecimiento económico se presenta en el horizonte oficial como el principal instrumento a los efectos de dar contenido a las políticas públicas. Este crecimiento, junto a un importante superávit fiscal, ha hecho posible que el presupuesto consolidado del gobierno nacional destine a educación un incremento progresivo hasta alcanzar el 2010 del 6% del PBI, mientras que durante la década pasada la inversión en educación fue del 4,5% promedio. Si bien se percibiría que se avanza en el rumbo correcto, ésto no parece ser suficiente para generar en el mediano plazo un efectivo cambio en la estructura de oportunidades y un mejoramiento significativo de los trayectos profesionales de los jóvenes en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Durante los últimos quince años, las diferentes administraciones nacionales –incluyendo la actual- han adoptado el diagnóstico simple y recurrente de considerar que el problema del desempleo juvenil se debe al déficit de competencias de los jóvenes para hacer frente a las nuevas exigencias que plantean los cambios técnicos. Pero si bien este

déficit no es extraño al problema, esta explicación resulta parcial ante la fuerza de los factores estructurales que parecen conducir a la pobreza a amplios sectores de la sociedad independientemente de sus capitales educativos. Desde esta línea de análisis, cabe resumir a continuación los principales factores a tomar en cuenta para entender más ampliamente los problemas de desempleo que afectan a los jóvenes en la Argentina:

(a) La alta tasa general de desempleo en los jóvenes está asociada a la alta proporción de buscadores por primera vez de empleo entre los grupos etarios más jóvenes, frente a una demanda agregada débil como para absorber en forma inmediata este flujo de nuevos desocupados –en la medida que además ingresan en primer lugar los jóvenes con menor nivel de calificación y experiencia–. A medida que avanza la transición hacia la vida adulta, sólo algunos sectores van encontrando un empleo de calidad.

(b) El acceso a un empleo de calidad se abre paso a través una demanda selectiva desde el punto de vista de la calificación, aunque sensible a los ciclos económicos, que genera una fuerte competencia entre los jóvenes, siendo los más afectados aquellos que presentan más bajo nivel de instrucción, procedentes de familias pobres y residentes en espacios marginales. En el mediano plazo, algunos jóvenes logran finalmente definir un trayecto profesional, pero muchos otros no pueden y quedan en el camino. Para estos últimos, no hay tiempo para más esperas ni búsquedas.

(c) También es evidente que los jóvenes calificados expresan aspiraciones respecto de su inserción laboral que no se corresponden con las vacantes que ofrecen los mercados de trabajo. En consecuencia tienen un período de búsqueda más largo, mayor inestabilidad y tasas más altas de desempleo que los adultos (hasta que ajustan expectativas o hallan el empleo acorde). Pero también aquí cabe señalar que no siempre puede esperarse un adecuado “ajuste” entre la oferta y la demanda de mercado cuando lo que predomina desde la oferta es la necesidad.

(d) A igual costo, las empresas prefieren contratar personas con mayor experiencia. En este sentido, la normativa laboral genera un conjunto de inequidades indirectas al poner en igualdad de condiciones al buscador de primer empleo, cualquiera sea su calificación y experiencia, con el resto de los trabajadores adultos cuyo perfil y trayectoria están suficientemente definidos. Del mismo modo, la falta de control por parte del Estado sobre los programas de pasantías y de formación profesional a cargo del sector privado puede generar fuertes desigualdades en términos de mayor precariedad y explotación hacia los jóvenes.

Los déficits actuales en materia de educación, trabajo decente y oportunidades de movilidad social para los jóvenes son graves y complejos, sin que el Estado haya asumido el desafío efectivo de emprender una política integral en materia de reducir las brechas de desigualdad y revertir la tendencia. A manera de hipótesis, cabe preguntarse si el diagnóstico sigue siendo incorrecto o la voluntad política insuficiente. Al respecto, sobran evidencias en cuanto a lo poco realizado en materia de revertir la situación a través de una fuerte inversión social, de cambios estructurales y de una mayor imaginación en los instrumentos de intervención en cada uno de estos campos.

Se presenta a continuación una tabla –a manera de esquema comparativo- que resume los pocos cambios y las principales continuidades que tienen lugar en cada uno de los

componentes de las políticas de los años noventa dirigidas a los jóvenes en materia de educación, trabajo e ingresos:

	<b>Década del 90</b>	<b>Post Devaluación</b>
<b>Educación y Formación Profesional</b>	Reforma Federal de Educación con ampliación a 10 años de Educación Obligatoria Niveles Inicial y EGB	Inclusión de Jurisdicciones (excepción Ciudad de Bs. As. y Prov. de Neuquén)
	Presupuesto 4,3% en promedio del PBI en Educación, Ciencia y Tecnología	Aumento del presupuesto en Educación, Ciencia y Tecnología al 6,3% del PBI (2006-2010).
	Ampliación de la tasa de escolaridad durante la 2da. parte de los '90	Techo de Escolaridad con mayores desigualdades regionales y sociales de calidad educativa
	Crisis / Modernización de la Educación Técnico-Profesional	TTP Escaso desarrollo curricular / Vacío de Educación Técnica
	Creación de los Trayectos Técnico Profesionales en el Nivel Polimodal	Caótico desarrollo de maestrías y especializaciones universitarias
	Formación Profesional en el marco de la Ley de Educación Superior	Aprobación de la Ley de Educación Técnica Profesional
	Crédito Fiscal a Empresas para la Formación Profesional	No continuidad del Programa
Pendiente un Sistema Federal de Formación Profesional	Proyecto de Ley pendiente	

	<b>Década del 90</b>	<b>Post Devaluación</b>
<b>Trabajo y Empleo</b>	Ley Nacional de Empleo / Contratos Promovidos para jóvenes / Régimen especiales para PyMES	Ratifica derogación de las Modalidades Contractuales Promovidas
	Posterior Derogación con precariedad laboral por flexibilización de hecho.	Se mantiene la precarización de hecho de las relaciones laborales
	Régimen de Pasantías de Formación Profesional para jóvenes universitarios y Contrato Aprendizaje	Continuidad del Régimen con abuso Privado y Público sin control por parte del Estado
	Programas de Empleo Transitorio y de Capacitación Laboral para desocupados (PEC, Trabajar, Joven, entre otros) en el marco de un proyecto a cambio de una ayuda económica / beca	Ampliación de los programas a través del PJJH y otros instrumentos (PEC de ONG, Manos a la Obra, Jóvenes Emprendedores, INCLUIR) con muy bajo cumplimiento de las contraprestaciones obligatorias
	145 mil beneficiarios de capacitación + 30 mil jóvenes beneficiarios de empleo	250 mil jóvenes beneficiarios en diferentes componentes del PJJH y otros de capacitación
Centralización Administrativa a cargo del Ministerio de Trabajo	Dualidad de diseños y gestión ministerial + gestión descentralizada de los proyectos sin adecuada fiscalización	

	<b>Década del 90</b>	<b>Post Devaluación</b>
<b>Asistencia de Ingresos</b>	Programa de Becas Escolares (100 mil niños/adolescentes) para tercer nivel EGB y Polimodal a cargo del Ministerio de Salud	Continuidad del Programa con ampliación de cobertura (400 mil niños/adolescentes)  Creación de un Programa de Becas Universitarias
	Becas / Ayuda Económica por sobre la línea de pobreza para Capacitación Laboral (Proyecto Joven): 145 mil jóvenes	Becas / Ayudas Económicas por debajo de la línea de indigencia para programas de Capacitación Laboral (Incluir, PJJH): 15-20 mil
	Programas de Empleo Transitorio y de Capacitación Laboral para desocupados pobres (PEC, Trabajar, entre otros) a cambio de ayuda económica por sobre la línea de pobreza	Ampliación no universal de la cobertura y descentralización con escaso control central de los programas ( PJJH ) a manera de subsidio por desempleo por debajo de la línea de indigencia

### **Los Actuales Desafíos de la Cuestión Juvenil**

El sentido y alcance de las políticas públicas orientadas a dar respuesta a la problemática juvenil de inclusión social y laboral en la Argentina de la última década y media, no ha cambiado substantivamente -tal como se puede advertir en el cuadro comparativo precedente- pese a los cambios ocurridos en el modelo macroeconómico. En efecto, en un escenario macro económico mucho más propicio para la reactivación productiva, crece la demanda de empleo y cae el desempleo, incluso entre los jóvenes, pero continúa siendo desigual el acceso a oportunidades laborales y no ha mejorado la calidad de los empleos juveniles. De modo, que cabe conjeturar que en el momento actual (2005-06) el sólo crecimiento de la economía produce mejoras en los indicadores ocupacionales y que las políticas públicas específicas continúan siendo poco eficaces en tal sentido.

En efecto, la imposibilidad de acceder a un empleo decente se ha ido extendiendo entre los jóvenes de más bajos recursos sin que hayan mediado políticas capaces de revertir la situación. Las teorías aplicadas al estudio sobre los jóvenes destacan el papel de inclusión que cumple la educación como medio de acceso a mejores oportunidades laborales y de ingresos a nivel individual. Se insiste en que mejorar la educación de los jóvenes constituye una garantía de integración social. Sin embargo, los datos arriba expuestos y los resultados de otros estudios recientes permiten dejar sentadas serias dudas sobre este supuesto. Lo cierto es que la educación ha dejado al menos de operar como una institución capaz de ofrecer oportunidades equitativas universales, para convertirse en un medio de progreso social para unos pocos y de discriminación para muchos. La educación por sí sola no es suficiente para garantizar un futuro de progreso e inclusión social para la actual generación de jóvenes.

La problemática se expresa en una segmentación social de las experiencias de formación y de oportunidades de acceso a redes de información y vinculación con los mercados de trabajo. En este escenario, los jóvenes parecen ser los más afectados, a la vez que son ellos los que presentan mejores condiciones educativas y flexibilidad frente

a las nuevas tecnologías de la información. En el marco de esta apretada conclusión sobre el problema, cabe ubicar al menos dos desafíos fundamentales en materia de políticas públicas tendientes a favorecer una efectiva inclusión de los jóvenes al mundo del trabajo:

- 1) En primer lugar, es menester insistir en que el problema de la integración social juvenil requiere de un contexto general de crecimiento económico pero con mayor equidad distributiva para tener posibilidades de éxito. Sin crecimiento, mayor demanda de empleo y mejor distribución del ingreso en favor de los grupos más postergados no habrá inclusión social para una gran mayoría de jóvenes. Pero aunque el crecimiento con empleo es condición necesaria, no es condición suficiente. En cualquier caso se requiere enfrentar las específicas condiciones sociales que determinan que las oportunidades no se distribuyan de manera equitativa entre los mismos jóvenes. En este sentido, la inclusión de los jóvenes debe ser asumida en el marco de políticas activas de promoción del crecimiento y de reformas laborales que favorezcan el primer empleo de los jóvenes. Ambas como precondiciones necesarias para una política integral de inversión social y fortalecimiento del tejido comunitario que permitan un mejoramiento sustantivo de la participación y la integración juvenil.
- 2) En segundo lugar, el problema de la inclusión juvenil tiene que abordarse en el marco de una (nueva) más profunda reforma del sistema educativo que le brinde al Estado Nacional los mecanismos adecuados para intervenir a nivel federal en función de garantizar una formación integral y de excelencia para todos los jóvenes, y en particular, en función de resolver los déficit que sufren los sectores más rezagados. El sistema educativo, tanto en el campo humanista como técnico-profesional, tiene una misión central e indelegable con respecto al proceso de socialización de los jóvenes, así como para favorecer su transición hacia el mundo laboral. En tal sentido, cabe pensar en un nuevo tipo de políticas de educación y formación profesional dirigidas a garantizar mayor y mejor escolaridad a los jóvenes más vulnerables; al mismo tiempo que generen, para todos, una formación más integral vinculada al desarrollo humano, y no sólo a una serie de habilidades prácticas y conocimientos generales. Aprender a pensar y a intercambiar ideas es más útil que aprender a realizar de manera individual una tarea rutinaria. Sin negar la importancia del entrenamiento laboral, a él se debe llegar desde una perspectiva pedagógica y política muy distinta. Sólo de este modo la educación podrá convertirse en una “alternativa real” frente a la pobreza y la marginalidad.

Sin reformas estructurales que permitan una mayor inversión social, redistribución del ingreso y “más y mejor” educación y calificación laboral para los que menos recursos sociales poseen, parece imposible que los jóvenes de la Argentina puedan participar de un cambio de rumbo que revierta el profundo deterioro y la creciente polarización que afecta al sistema social.

## Notas

---

<sup>1</sup> Uno de los principales problemas de los jóvenes es que el desempleo extiende el período de permanencia del joven en el hogar e incrementa la dependencia del mismo hacia los padres en el momento en que su principal desafío es lograr la independencia. Por lo mismo, el desempleo representa para muchos jóvenes una moratoria prolongada y forzada. Al respecto, ver Gross, R. (1994) *Psicología: La Ciencia de la Mente y la Conducta*. Editorial El Manual Moderno, México, 1994, p. 527.

<sup>2</sup> Un estudio concluyente en este sentido es el de Donovan, A., Oddy, M., Pardoe, R. y Ades, A. (1985) The arousal: Cost-reward model and the process o intervention. En M. S. Clark (Ed.), *Prosocial behaviour: Review of personality and social psychology*, 12. Newbury Park, California: Sage Publications. También se pueden consultar el clásico estudio de Eisenberg y Lazarsfeld (1938): The psychological effect of unemployment, en *Psychological Bulletin* N° 35, así como Jahoda M. (1987): *Empleo y desempleo: un análisis socio-psicológico*. Editorial Morata, Madrid.

<sup>3</sup> Si bien la débil inserción laboral de los jóvenes tiende a expresarse en la tasa de desempleo, se ha señalado con razón que este indicador sólo representa un aspecto del problema. Muchos jóvenes de países de todo el mundo a menudo cumplen horarios de trabajo inadmisiblemente prolongados, en condiciones de informalidad, intermitencia e inseguridad. Pueden estar, y a menudo lo están, expuestos a graves deficiencias en materia de trabajo decente, por ejemplo, bajos salarios, malas y precarias condiciones de trabajo, falta de acceso a protección social, falta de libertad sindical y de acceso a la negociación colectiva. En muchos países en desarrollo, los jóvenes constituyen la mayor parte de los subempleados y quienes trabajan en la economía informal, tanto en las zonas rurales como las urbanas (OIT *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, Ginebra, 2004).

<sup>4</sup> Estos argumentos de raíz neoliberal afirman que el cambio técnico estaría provocando un sesgo en la demanda a favor de la mano de obra más educada, así como también mayores expectativas de inserción laboral e ingresos en los jóvenes. En este caso, tanto el sistema educativo como la legislación laboral constituirían un freno al ingreso de los jóvenes al mercado laboral.

<sup>5</sup> Para un análisis comparativo de las reformas aplicadas en algunos países de la región en materia de educación y trabajo con relación con la situación juvenil, ver Tokman, V. (2003) *Desempleo Juvenil en el Cono Sur*, Serie Pro Sur, Fundación Friedrich Ebert, Santiago; Muñoz Izquierdo, C. (2004) *Educación y desarrollo socioeconómico en América Latina y el Caribe*, México D.F., Universidad Iberoamericana; Vega Ruíz, M. L. (ed) (2001) *La Reforma Laboral en América Latina. Un análisis comparado*, OIT, Lima; y CEPAL (2000) *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos*, CELADE, Santiago; y Jacinto, C. (coord) (2004) *¿Educar es trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, RedEtis (IPE-IDES) / MECyT / MTEySS/ La Crujía, Buenos Aires.

<sup>6</sup> Para un mayor desarrollo de estas tesis en América Latina y un análisis de las evidencias que las confirman, ver Martínez, Eduardo (1998), *Desempleo juvenil en Chile. ¿Discriminación o ilusión óptica?*, Pedro Guglielmetti (ed.), *Las reformas económicas y su impacto en el empleo y las relaciones de trabajo*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago; Diaz de Medina, R. (2001) *Jóvenes y empleo en los noventa*, OIT / CINTERFOR, Montevideo; Weller, J. (2003) *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*, CEPAL, Santiago; Riquelme, Gr. y Herger (2000): *El acceso y permanencia en el sistema educativo: ¿quiénes son beneficiadas/dos y exluidas/dos*, Documentos de Investigación N° 11, Cátedra Demografía Social, Universidad de Buenos Aires; Gallart, M. A. (2003) *La formación para el trabajo y los jóvenes en América Latina*, CEPAL, Santiago; y Tokman, V. (2003) *Desempleo Juvenil en el Cono Sur*, Serie Pro Sur, Fundación Friedrich Ebert, Santiago.

<sup>7</sup> En general, los nuevos empleos en los sectores de servicios y las nuevas industrias, requieren de una mano de obra móvil y versátil, mientras que los procesos de ajuste de expectativas individuales son de más lenta asimilación. Para un análisis de estos procesos y una crítica a la tesis del desajuste de expectativas como factor explicativo del desempleo juvenil, ver Schkolnik, M. (2003) *Inserción Laboral de los jóvenes*, *Documento de trabajo* No 3, Fundación Chile 21, Santiago; así como también, Riquelme, G. C. (2000) op cit.

<sup>8</sup> Pueden examinarse evidencias empíricas sobre esta tesis en Riquelme, G. C. (2000): *La educación formal y no formal de los trabajadores: diferenciales para el área metropolitana, regiones y por ingresos*. Programa MECOVI-Argentina, INDEC, BID-BM-CEPAL, Buenos Aires; Riquelme, G. y Herger, S., (2000): *El acceso y permanencia en el sistema educativo: ¿quiénes son beneficiadas/dos y*

---

*exluidas/dos*, Documentos de Investigación N° 11, Cátedra Demografía Social, Universidad de Buenos Aires; Salvia, A. y Miranda, A. (2003) ¿Trabajar, estudiar o dejar pasar el tiempo? Cambios en las condiciones de vida de los jóvenes del Gran Buenos Aires, Villena, Sergio y Makowski, Sara (coord.) en *Documentos de Trabajo. Serie Jóvenes Investigadores-1*. FLACSO, México D. F.; Filmus, D., Miranda, A. y Zelarrayán, J (2003) La transición entre la escuela secundarias y el empleo: los recorridos de los jóvenes en el Gran Buenos Aires, en *Estudios del trabajo* N° 26, Segundo Semestre del 2003, Buenos Aires; Salvia, A. y Tuñón, I. (2003): *Documento Jóvenes Trabajadores en el Cono Sur: desafíos y respuestas*, Pro Sur, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires; y Kaztman, R. (coord.) (1999): *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social*. Oficina de la CEPAL en Montevideo / PNUD, Montevideo.

<sup>9</sup> En oposición a este proceso, cabe destacar que durante la mayor parte del siglo XX el tránsito por el sistema educativo, la inserción en un trabajo estable y la movilidad social ascendente eran los trayectos normales a seguir por los jóvenes de los “sectores populares”.

<sup>10</sup> Ver apartado anterior y nota 6 supra.

<sup>11</sup> Sobre los argumentos puestos en juego en el diagnóstico oficial, ver Llach, J. y Kritz, E. (1997): *Un Trabajo para Todos. Empleo y Desempleo en la Argentina*, Consejo Empresario Argentino, Buenos Aires. También puede consultarse, Figueroa, C., “Las Políticas Públicas: Empleo y Reforma Laboral”, en *Encrucijadas*, UBA, Año 2, No. 4, Buenos Aires.

<sup>12</sup> Para un análisis del alcance de estas políticas y una evaluación crítica de sus consecuencias para el caso argentino, ver Riquelme, G. C. (1997): *La política educativa y la formación para el trabajo en los noventa: Existen alternativas frente a los efectos del proyecto neoliberal?*, en Villanueva, E. (comp.) Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires; Sirvent, M.T. (1996) *Educación de jóvenes y adultos en un contexto de ajuste*, en Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras – Miño y Dávila, Ed. Año V, N°9, Buenos Aires; Salvia, A. y Tuñón, I. op cit .

<sup>13</sup> En el este sentido, corresponde destacar la creciente dualidad estructural que atraviesa nuestra sociedad más allá de la problemática juvenil: a) por una parte, una sociedad en donde no dejan de emerger signos de un país que requiere una más plena integración con la economía regional y mundial, en condiciones de hacer uso de sus recursos naturales, humanos y técnicos para el logro de metas superadoras de progreso y desarrollo; y b) por otra parte, una sociedad que sufre graves condiciones de pobreza y marginalidad, lo cual alcanza a no menos de la mitad de la población del país y a más del 60% de los jóvenes.

<sup>14</sup> Sin embargo, cabe señalar que la forma que asumió la definición del problema en la agenda pública se fue modelando presionada por los cambios en la coyuntura económica y política, pero también a la par que crecía la necesidad de financiamiento externo por parte del gobierno nacional y la capacidad de presión de los organismos internacionales de crédito sobre las reformas estructurales. Estos factores, condicionaron la resolución de las pujas de poder entre organizaciones empresarias, organizaciones sindicales y las distintas orientaciones dentro de la propia instancia gubernamental (Salvia, A. (2002) “Mercados Laborales y Políticas Ocupacionales” en *Mercados Laborales y políticas ocupacionales en el Cono Sur: estudios nacionales*. Fundación Friedrich Ebert, Chile; Salvia y Tuñón, I. (2003) op cit.

<sup>15</sup> A pesar de la reforma se observa una deserción escolar temprana. Si bien el 97% de los niños ingresan al nivel EGB, sólo el 72% lo terminan en la edad correspondiente. Sólo el 37% de los que ingresan al secundario lo finalizan, y el dato más destacado es que sólo el 12% de los estudiantes llegan a finalizar el nivel universitario. Al respecto, cabe dar como dato complementario que el 57% de los jóvenes de 20 a 24 años no supera el nivel de instrucción de sus padres, alcanzando un promedio de 9,5 años de escolaridad. Sobre este aspecto del problema cabe destacar los trabajos de Silvert, M. T. (1996); op cit; Riquelme, G. y Herger, S., (2000), op cit; Riquelme, G. (2000), op cit; Salvia y Tuñón (2003), op cit.

<sup>16</sup> En el contenido de la Ley de Empleo se introdujeron al menos tres líneas fundamentales: por un lado, se crearon modalidades promovidas y flexibles de contratación –fundamentalmente apuntando al empleo de los jóvenes-, junto a una serie de medidas destinadas a fiscalizar y regularizar el trabajo no registrado; en segundo lugar, se establecieron mecanismos de intervención y de regulación tripartita para las situaciones de crisis y reestructuración productiva; y en tercer lugar, se creó un Fondo Nacional de Empleo –a partir de las contribuciones patronales-, destinado a financiar un sistema de protección al trabajador desocupado (Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo) y programas de Empleos y Capacitación Laboral

---

<sup>17</sup> Al efecto disciplinador del desempleo cabe también sumar –sobre todo en el caso de las pequeñas y medianas empresas- las dificultades financieras y de competitividad generadas por la apertura y el tipo de cambio, las cuales llevaron a que en no pocos casos los objetivos de empresarios y trabajadores coincidieran en términos de evitar el cierre y mantener los puestos de trabajo a cambio de ajustes en la remuneración y/o acuerdos de no registración laboral.

<sup>18</sup> En particular, desde 1995, a partir de contar con préstamos de inversión social por parte de organismos financieros internacionales (BID, Banco Mundial).

<sup>19</sup> Proyecto Joven/Capacitar fue un programa ejecutado por el Gobierno Argentino entre 1995 y 2000, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, contando con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y del Tesoro Nacional. La población objetivo del Programa se conformó de jóvenes de ambos sexos provenientes de hogares de escasos recursos, con bajo nivel educativo, reducida o nula experiencia laboral y que se encontraran desocupados, subocupados o inactivos. Los criterios de selección de los beneficiarios para incorporarse a estos cursos eran: edad mínima 16 años, nivel educativo preferentemente no mayor a secundario incompleto y hasta secundario completo, pertenecer a hogares de bajos recursos y en situación de marginalidad laboral.

<sup>20</sup> Estos resultados surgen de informes gubernamentales (Desarrollo Social, 1997; MTySS, 2000) y evaluaciones de resultados y de impacto efectuadas sobre el programa (Proyecto Joven, 1999; Núñez, 2001).