

2015

Avances y desafíos en la Agenda de las políticas públicas para la inclusión social de los jóvenes. El caso del PROG.R.ES.AR en el Partido de General Pueyrredón

Retamales, Rocío

<http://200.0.183.227:8080/xmlui/handle/123456789/138>

Downloaded from DSpace Repository, DSpace Institution's institutional repository

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD Y
SERVICIO SOCIAL
DEPARTAMENTO PEDAGÓGICO DE SERVICIO
SOCIAL

TESIS

**“Avances y desafíos en la Agenda de las
políticas públicas para la inclusión social
de los jóvenes. El caso del PROG.R.ES.AR
en el Partido de General Pueyrredón”**

Autora. Rocío Retamales

Director. Dr. Alejandro H. Del Valle.

Co-director. Lic. Dante J. Boga.

Índice

CAPÍTULO I.....	4
-----------------	---

INTRODUCCIÓN

SÍNTESIS DESCRIPTIVA	5
ACLARACIÓN.	7
METODOLOGÍA. MÉTODOS Y TÉCNICAS A EMPLEAR.	8
FUENTES PRIMARIAS.	8
FUENTES SECUNDARIAS.	9
OBJETIVO GENERAL	9
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	10

CAPÍTULO II.....	11
------------------	----

PROTECCIÓN SOCIAL Y POLÍTICAS SOCIALES EN ARGENTINA.

CONCEPTO DE PROTECCIÓN SOCIAL.	12
PROTECCIÓN SOCIAL EN ARGENTINA	17
CONTEXTO SOCIO-HISTÓRICO Y POLÍTICAS SOCIALES.....	19
POLÍTICAS SOCIALES DESTINADAS A LOS JÓVENES: JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO.....	28

CAPÍTULO III.....	31
-------------------	----

JUVENTUDES Y POLÍTICAS PÚBLICAS. DESAFÍOS EN TORNO A LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LOS JÓVENES.

NOCIÓN DE JUVENTUDES.....	32
EMPLEO Y JUVENTUDES.....	34
POLÍTICAS PÚBLICAS EN TORNO A LOS JÓVENES.....	37

<u>CAPITULO IV.....</u>	<u>49</u>
-------------------------	-----------

TRABAJO SOCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS Y JUVENTUDES.

UNA APROXIMACIÓN AL TRABAJO SOCIAL	50
CIUDADANÍA, ESTADO Y TRABAJO SOCIAL.....	53

TRABAJO SOCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS Y EDUCACIÓN.....	59
CAPÍTULO V	68
ANÁLISIS DEL PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LOS JÓVENES INCLUIDOS	
EN EL PROGRESAR DEL PARTIDO DE GENERAL PUEYRREDÓN.	
INTRODUCCIÓN.....	69
INDICADORES RELEVADOS.....	71
COMPOSICIÓN FAMILIAR.....	71
TRAYECTORIA EDUCATIVA: NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO POR EL JOVEN Y SU	
GRUPO FAMILIAR.....	75
TRAYECTORIAS LABORALES.....	80
PROGRESAR: ACCESO, CONCEPCIÓN Y EXPECTATIVAS.....	83
CAPÍTULO VI.....	88
CONCLUSIONES	
REFERENCIAS.....	101
BIBLIOGRAFÍA.....	101
SITIOS WEB.....	108

Capítulo I

Introducción

Síntesis Descriptiva

El propósito del presente trabajo consiste en analizar las principales características que posee la política pública en torno a las juventudes, realizando un recorrido histórico y actualizado de la temática en la Argentina. Luego, la investigación se concentra en el análisis de una política pública particular como lo es la creación del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR). Es necesario destacar que esta política se articula con un conjunto de otras acciones a favor de la infancia, adolescencia y juventud que en los últimos años se vienen implementando en el país, las cuales están configurando un nuevo paradigma, el de la “protección ampliada” de la infancia, adolescencia y juventud (Mazzola, 2012). Este paradigma se abre paso en la convivencia con otros de antaño y tiene desafíos que son centrales en la profundización de una agenda distributiva.

Una de las primeras cuestiones que surge y se vuelve necesario plantear al momento de introducirse en el análisis de un tema como lo es la inversión social en juventud, es precisamente qué se entiende por juventud, cuáles son los motivos por los cuales en la actualidad se están destinando recursos públicos a este sector y qué otras razones es preciso destacar para una mayor y mejor intervención.

En primer lugar, importa recordar que no cabe tanto hablar de ‘juventud’ en singular como sí lo es hablar de ‘juventudes’. Este cambio semántico, implica una lucha por instaurar en el lenguaje –que es un espacio en disputa y de constitución de realidades–, la complejidad y los matices de una etapa en el desarrollo de la persona, que se diferencian y multiplican en cada país de acuerdo a variables culturales y socioeconómicas, entre otras. En ese sentido,

‘juventudes’ permitiría asumir una episteme integradora, amplia y comprensiva de lo juvenil, a diferencia de ‘juventud’, concepto que hace rígido y, a la vez, simplifica el complejo entramado social de las juventudes (Duarte, 2000). Es por ello que se considera a la juventud como un producto histórico resultado de relaciones sociales, relaciones de poder, relaciones de producción que van generando este nuevo actor social.

En lo referido a al Trabajo Social, analizamos la relevancia de poder avanzar hacia una análisis crítico de las políticas públicas que se vienen desarrollando en la Argentina a partir de los últimos diez años, para poder visualizar el nuevo campo de acción y el impacto que estas políticas generan en las poblaciones con las cuales se trabaja en la práctica profesional.

Este trabajo se compone de cinco partes que integran el estudio.

La primer sección introduce y analiza la perspectiva histórica en torno a la construcción conceptual y política de los sistemas de protección social en América Latina y en Argentina especialmente. Por otra parte se analizarán los fenómenos de desigualdad y las diferentes políticas sociales que se han implementado y se vienen desarrollando en la Argentina. De esta forma se pretende tener un relevamiento de cuales son y han sido las formas de intervención estatal en este asunto y cuáles son los efectos sociales

La segunda sección introduce el análisis sobre las diversas conceptualizaciones sobre las juventudes para analizarla a la luz de los estudios que han desarrollado la temática, para luego enfocarnos en el análisis del programa de Respaldo a estudiantes PROGRESAR.

La tercera parte del trabajo se introduce en los debates acerca del Trabajo Social. La articulación que se realiza lo ubica en la discusión en torno al Estado

y la noción de ciudadanía, especificando que la noción de ciudadanía de baja intensidad (O' Donnell, 1993) aporta elementos que sustantivamente complejizan la discusión sobre el rol social que ocupa la profesión con respecto a la exigibilidad de los derechos sociales. También se analiza la relación entre el Trabajo Social y las Políticas Públicas.

La cuarta parte presenta un análisis en base a los resultados de la encuesta *Análisis del Perfil Socioeconómico de los jóvenes incluidos en el PROGRESAR del Partido de General Pueyrredón* pormenorizada en cuatro indicadores:

- Estructura Familiar
- Trayectorias educativas
- Trayectorias laborales
- Evaluación del PROGRESAR.

Finalmente en la última sección se analizan e interpretan los resultados de la encuesta y se plantean algunas reflexiones finales.

Aclaración.

La presente investigación se culminó en febrero del año 2015. Este programa ha visto modificadas sus características fundamentales en cuanto a los montos¹ percibidos por los titulares del mismo y flexibilizó algunas de sus condicionalidades. Aumentó el ingreso tope del titular y su familia para acceder al derecho, el cual variará de \$4716 (un salario mínimo, vital y móvil) a \$14.148 (3 salarios mínimos). Asimismo, se reconocerá como grupo familiar autónomo a los/as jóvenes con hijos y a aquellos que trabajen en casas particulares ya que, de esta manera, se les facilitará el acceso. Por otra parte, también se planteó

¹ Cada titular del programa pasó de percibir \$600 a percibir \$900.

una simplificación del control de regularidad escolar y salud, ya que ahora los estudiantes secundarios y terciarios deberán presentar el certificado de alumno regular 2 veces al año (antes eran 3) y los universitarios acreditado por la Universidad en forma electrónica. En cuanto al certificado de sanidad, se establece la inscripción obligatoria al programa SUMAR

Metodología. Métodos y Técnicas a emplear.

De acuerdo al conocimiento al que pretende arribar, se enmarca en la investigación de tipo exploratoria, dando una visión general y aproximativa, respecto de la realidad en estudio. La metodología utilizada se enmarca en una lógica cualitativa para el tratamiento y análisis de los datos provistos por estrategias de recolección de información de tipo primarias.

Fuentes primarias.

Los principales datos empíricos se utilizarán de los datos provenientes de la encuesta “Análisis del Perfil Socioeconómico de los jóvenes incluidos en el PROGRESAR del Partido de General Pueyrredón” realizada a jóvenes en el marco de los Curso de Introducción al Trabajo (CIT) dictados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el Partido de General Pueyrredón.

Además, se acudirá a las leyes, decretos y programas sociales desarrollados a nivel nacional, provincial y municipal. Se analizará, fundamentalmente, el diseño del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina. De esta manera, se verificarán cuáles son los principales aspectos que normativamente se

tienen en cuenta a la hora de diseñar las políticas públicas relacionadas con el tema. En otro orden, se considerarán los datos emanados del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), sobre todo los que surgen del Censo 2010.

Fuentes secundarias.

Se usarán informes provenientes de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) y los informes de balance y evaluación del Ministerio de Desarrollo Social y de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). También se acudirá a bibliografía especializada.

El objetivo de esta etapa es la búsqueda de información de archivo (periódicos, documentos, publicaciones, etc.) y el relevamiento de estudios empíricos previos vinculados las políticas públicas desarrolladas en torno a las problemáticas vinculadas a la juventud y a los mecanismos de protección social para esta franja etárea.. De esta forma se pretende tener un relevamiento de cuales es y han sido las formas de intervención estatal en este asunto y cuáles son los efectos sociales que esto produce. La información permitirá el cotejo de los resultados obtenidos y la realización de un análisis crítico; posibilitando el arribo a las conclusiones y a la elaboración de los puntos de vista y sugerencias propias de la investigación.

Objetivo general

- Analizar el perfil socioeconómico de la población objetivo del Programa de Respaldo a los Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) en el Partido de General Pueyrredón.

Objetivos Específicos

- Identificar los principales factores que dificultan el acceso al empleo (tanto formal como informal) de la población objetivo del PROGRESAR.
- Analizar cuáles son las principales causas de deserción escolar en la población objetivo del PROGRESAR.
- Describir los diferentes modelos de política social aplicados en Argentina y la región.
- Identificar las diferencias entre el diseño de la política social y la capacidad del Estado y de la gestión pública de garantizar los recursos necesarios para efectivizar los derechos allí consagrados.
- Analizar desde la perspectiva del ejercicio profesional del Trabajo Social las articulaciones que se producen entre los diseños de las políticas públicas y la intervención.

Capítulo II

Protección Social y políticas sociales en Argentina.

Concepto de protección social.

Realizar una conceptualización del concepto de protección social no resulta ser una tarea simple, en primer lugar porque dicho concepto no tiene una definición única ni definitiva. Estamos, de hecho ante una categoría polisémica que llama a la controversia en el ámbito académico, pero también en el ámbito político, institucional y social. En los textos académicos referidos a esta materia, aparecen expresiones como previsión, seguridad y protección social entendiéndolas como “el conjunto integrado de medidas, generalmente de carácter estatal, ordenado para afrontar diferentes contingencias que pueden afectar la vida de sus comunidades e individuos de manera eventual o permanente” (Seco y Romo, 2005: 1)

Desde esta perspectiva, resulta necesario considerar que el bienestar de los ciudadanos se logra a partir de un complejo ensamblaje de recursos obtenidos en el mercado de trabajo, que constituye la principal fuente de ingreso de los hogares, con prestaciones asociadas con los sistemas de protección social, las políticas sociales y la infraestructura social. (Del Valle, 2013).

Por lo tanto, podemos decir que los sistemas de protección social postulan un compromiso doble contenido en el concepto de solidaridad: conciliar la independencia individual con la responsabilidad colectiva. De hecho los modernos sistemas de protección social fueron planteados y consolidados con el criterio de asumir al Estado como garante de un piso de seguridades sociales, lo cual es superar la idea liberal de que es responsabilidad de los individuos superar todas las dificultades y riesgos asociados a la economía de mercado por lo que se puede afirmar que los sistemas de protección social institucionalizan esa responsabilidad.

No obstante, en el marco de un mundo globalizado donde se tiende a generar incertidumbre entre los países, el reto para nuestros países se encontraría asociado a la capacidad de poder competir en un mercado mundial globalizado y, al mismo tiempo poder reducir los niveles de pobreza y exclusión afianzando un sistema de protección social. Es por ello que resulta necesario pensar que la protección social se ha transformado hoy en un prerrequisito para la integración económica, la convivencia y el desarrollo de nuestros países. (Del Valle, 2013; 2)

La literatura existente sobre el desarrollo de la protección social (especialmente en el caso de América Latina) ha puesto en el centro a las políticas de institucionalización del seguro social vinculado a las pensiones y la salud, Esto ha generado un error de orden analítico ya que el alcance de la protección social ha sido limitado por el peso que el sector informal posee en nuestro continente y, al mismo tiempo, porque ha dejado de lado el análisis de las dinámicas propias de algunos sectores como la política de vivienda y educación. Es por ello, que, si bien el proceso de institucionalización de la seguridad social tiene importancia en la comprensión del proceso de conformación de la protección social de la región, es en sí mismo insuficiente.

Algunos autores entre ellos, Cichon *et al.*, (2004) definen la protección social como el conjunto de intervenciones de entes públicos y privados que buscan aliviar a los hogares y a los individuos de la carga que significa una serie de riesgos y necesidades por lo que, el sistema de protección social estaría conformado por aquellas organizaciones de la sociedad civil que se orienten al desarrollo de: acceso a bienes y servicios básicos esenciales; la protección y prevención, y la promoción de oportunidades sociales. Siguiendo la misma

línea Hagemeyer (2001) sostiene que la protección social abarca todas las intervenciones públicas o privadas que buscan mitigar la carga de un conjunto de riesgos y necesidades de los hogares y de los individuos. Esta protección se brinda “sin que exista un acuerdo recíproco simultáneo o un acuerdo individual”.

Tomando en cuenta éstas definiciones podemos sostener que las mismas se diferencian de lo que plantea el Banco Mundial (2001: 4) cuando afirma que la protección social es “... el conjunto de intervenciones que buscan disminuir la vulnerabilidad de los individuos pobres, las familias o las comunidades, a través de un mejor manejo del riesgo...” por lo que limitan a la protección social a cubrir las necesidades de los ‘pobres’. Sin embargo, existe cierto consenso en asumir que la protección social es resultado de la intervención del poder público antes que el sector privado.

Siguiendo esta línea argumental, Banco de Desarrollo Asiático (2001: 1) la define como el “conjunto de políticas y programas diseñados para reducir la pobreza y la vulnerabilidad, promoviendo la eficiencia de los mercados laborales, disminuyendo la exposición de las personas a riesgos y fortaleciendo su capacidad para protegerse de interrupciones o pérdidas de ingreso”.

Por su parte, Acosta, O y Ramírez, J (2004: 25) sostienen que la protección social son aquellas “intervenciones del estado para prevenir, mitigar y enfrentar los riesgos con la cual se buscan dos objetivos principales. El primero, la reducción de la vulnerabilidad de los hogares con ingresos muy bajos ante caídas del consumo y de su acceso a servicios básicos. El segundo, suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida para todos los hogares y, por tanto, una distribución más equitativa del bienestar”.

Por último Holzmann y Jorgensen (2000: 3) comprenden a la protección social como las “medidas del sector público para proveer seguridad de ingresos a las personas” y proponen definirla “como intervenciones públicas para (i) asistir a las personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y (ii) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza”.

En este marco, Del Valle (2013) plantea que “en términos generales, estas definiciones tienen dos elementos en común. Por un lado, se refieren a la idea de reducir la vulnerabilidad de los hogares frente a eventuales caídas de ingresos a través de un mejor manejo del riesgo. Por otro lado, aluden al apoyo que requieren las personas y comunidades que se encuentran en situación de vulnerabilidad.” (Del Valle, 2013; 5)

Por ello podemos concluir que la protección social consiste en la acción colectiva de proteger de los riesgos reduciendo el impacto sobre el individuo y la sociedad. La formación de sistemas de protección social resulta de la acción pública que busca resguardar a la sociedad de los efectos de los riesgos: enfermedad, vejez, invalidez, desempleo, etc.

En síntesis adherimos a la idea que sostiene que la protección social consiste en “el conjunto de instituciones públicas (conjunto de dispositivos de intervención) que protegen a las personas contra las privaciones y riesgos económicos y sociales que, de otro modo, derivarían en la desaparición o en una fuerte reducción de sus ingresos” (Del Valle, 2013, 6). En la medida que los sistemas de protección social ayudan a las personas a reasignar ingresos durante el ciclo de vida para reducir la incertidumbre frente a sucesos que ocasionen pérdidas de ingreso (logra proporcionar un sentido de seguridad a los ciudadanos). El concepto de dispositivos de intervención incluye las

instituciones de provisión de prestaciones, su forma de financiamiento y los costos de administración relacionados.

Respecto a las áreas que involucra la protección social Navarro y Quiroga han planteado que debe incluir las siguientes funciones: : “...*Enfermedad y atención sanitaria*: actividades relacionadas al mantenimiento de la salud y al tratamiento de enfermedades; *Invalidez*: prestaciones de mantenimiento de la renta y las ayudas en efectivos o en servicios relacionados a atención de las personas con disminución de sus capacidades físicas o psíquicas; *Vejez*: prestaciones de jubilación y ayudas dinerarias o en servicios relacionados con la vejez; *Supervivencia*: incluye las prestaciones por viudedad y orfandad y las ayudas en efectivo o en servicios relacionados con la muerte de un miembro de la familia; *Familia e hijos*: prestaciones en efectivo o servicios de atención al embarazo, nacimiento, adopción y maternidad; *Paro*: mantenimiento de una renta mínima para los parados y servicios relacionados con la situación de paro; *Vivienda*: financiación de la vivienda; *Exclusión social no clasificada en otros apartados*: mantenimiento de renta y otros servicios relacionados con la lucha contra la exclusión social...”.

En cuanto a los dispositivos estatales de intervención en el área de la protección social los mismos pueden agruparse en tres grupos: asistencia social; seguro social y seguridad social.

La asistencia social supone la asignación y distribución de bienes y recursos para sectores específicos de la población, de acuerdo con necesidades puntuales: son acciones de tipo focalizado, residual y selectivo que se realizan con financiamiento fiscal.

El seguro social que incluye la distribución de bienes y servicios a categorías ocupacionales y su base es contributiva.

Finalmente, la seguridad social - distribución de bienes y servicios a todos los individuos para la cobertura de los riesgos sociales clásicos –enfermedades, vejez, exclusión-.

Protección social en Argentina

En términos generales, la protección social en Argentina, es de base contributiva y presenta un amplio desarrollo de la seguridad social que prevalece sobre todos los demás componentes del gasto social (Del Valle, 2008: 172). En este sentido, la política social tuvo como ejes fundamentales al empleo y los ingresos por lo que se apoyaba “en transferencias y subsidios al consumo privado, e incentivos a la productividad del trabajador” (Del Valle, 2006: 180). Funcionando como un “sistema de protección compensatorio” las instituciones públicas tenían un papel accesorio respecto del mercado que era el principal proveedor de la satisfacción de las necesidades sociales.

Es necesario considerar que durante el período sustitutivo de importaciones (1940-1980) la relación política social – política económica se asentó sobre el rol que había adquirido el estado y se sustentaba en la apropiación de una parte considerable de los recursos financieros provenientes de las exportaciones que, en virtud de su productividad, se habían transformado en el sector de la economía con capacidad de generar un excedente de ingresos. (Del Valle, 2013)

Durante este período las características principales del modelo de protección social se apoyaron en la adopción de un régimen basado en la acumulación

surgida de la actividad industrial que le otorgaba una dinámica apoyada en el crecimiento sostenido del mercado interno. En cuanto a las características sociales, podemos sostener que la integración de la población se promovía por medio de distintas formas de intervención estatal destinadas a mantener altos niveles de empleo e ingresos. En ese contexto, el rol productivo que ejercían los miembros del hogar económicamente activos implicaba niveles relativamente altos de retribución laboral, que generaban ingresos elevados y bajos niveles de precarización de las condiciones de trabajo.

El análisis de la protección social en el país nos lleva a asumir que el Estado interviene cuando las instituciones más inmediatas al individuo fallan. Es decir, cuando el mercado o la familia no son capaces de proveer los bienes y servicios indispensable para la existencia aparecen, insistimos, pero únicamente después, las instituciones del estado. O sea que aparecen como actos secundario de los otros dos.

Otra característica que no se puede soslayar es como el sistema de protección social estuvo desde sus inicios segmentado, por lo tanto tenía una tendencia a privilegiar a los funcionarios y estableció un sistema múltiple de acceso y, consecuentemente, niveles de prestaciones en razón del status profesional, a través del fortalecimiento de los mecanismos de representación y prestación de servicios de bienestar de tipo corporativista.

Y por último debemos destacar el familiarismo de éste modelo de protección social, que consistió en que éste estaba dirigido principalmente al varón cabeza de familia, y a través de éste, hacía descansar sobre la familia la responsabilidad principal de dispensar cobertura del riesgo y cuidados de bienestar a sus miembros ante circunstancias de necesidad. Es por ello que en

esta “lógica de la protección social el lugar que ocupaba el trabajador formal – varón cabeza de familia- en el mercado de trabajo reforzaba la autoridad de aquél y la centralidad de esta institución –mercado laboral- en la arquitectura de la protección social.” (Del Valle, 2013; 9)

Contexto socio-histórico y políticas sociales.

Históricamente, la intervención estatal en política social estuvo pensada para enfrentar una serie de riesgos relativos a la protección de la tercera edad, a la calificación de sus migrantes rurales, a la creación de mecanismos de manutención de renta individual y familiar (especialmente en las etapas tempranas del ciclo familiar) y a la creación de sistemas de salud y protección sanitaria adecuados para la convivencia urbana (Huber y Stephens, 2005).

Sin embargo este modelo comenzó su transformación, a fines de los años ochenta. Los procesos hiperinflacionarios de 1989 y 1990 provocaron un deterioro en los sectores más bajos de la sociedad dando inicio al proceso de empobrecimiento de los sectores medios quienes brindaron una amplia aceptación a los postulados neoliberales con la esperanza de recuperar su situación anterior.

Posteriormente y bajo el proceso conocido como “Reforma del Estado” el gobierno promovió un conjunto de decretos que dieron lugar a la privatización de empresas estatales, la capitalización de créditos por parte de los acreedores del Estado, el despido de trabajadores como condición para las privatizaciones, la ejecución de los contratos de todo ente en que el Estado Nacional tuviera participación total o mayoritaria y la desregulación de las empresas privadas.

Al mismo tiempo se produjo una apertura de la economía y las políticas

económicas se orientaron a conseguir la estabilidad de las cuentas externas y el saneamiento monetario. Para lograr este último objetivo, en 1991, Argentina impulsó un sistema de paridad cambiaria con el dólar conocido como Plan de Convertibilidad.

En este contexto político-económico se priorizó la interpretación prevaleciente de los organismos internacionales que se basaban en la teoría neoclásica, y las reformas económicas puestas en marcha en la Argentina reforzarían al mercado como asignador de recursos y eliminarían aquellas distorsiones que afectaban negativamente la demanda laboral².

Se creía con firmeza que esta serie de reformas puestas en marcha incidirían en un aumento del empleo. Este fue el 'consenso que desde Washington existía' sobre los efectos de la globalización para el empleo en los países del "Tercer Mundo" y específicamente de América Latina (Banco Mundial, 1995) y desde el cual, se concluyó que los procesos de la globalización generan costos y beneficios, y que los segundos superan a los primeros si los países adoptan políticas adecuadas³.

Lo que podemos concluir es que este conjunto de políticas produjo un impacto en toda la estructura social de la Argentina y definió una nueva matriz socioeconómica de alta vulnerabilidad. La ruptura del edificio de la protección social basado en el empleo y los ingresos por medio del proceso de creciente precarización del empleo se consolidó con la transformación del modelo de

² Se refiere, fundamentalmente, a los sesgos que afectarían negativamente las actividades de exportación, el sector agropecuario (*urban bias*) y el factor trabajo. Una profundización sobre este punto en (Del Valle, 2001).

³ Como ejemplo del aprovechamiento de los beneficios, hasta 1996 se citaban los casos de algunos países del este asiático donde la estrategia basada en las exportaciones industriales como motor del crecimiento generó una gran cantidad de empleo, contribuyó a reubicar la fuerza de trabajo de la agricultura hacia actividades de mayor productividad e incentivó un mejoramiento generalizado de la productividad por lo que se produjo un aumento creciente en los salarios y reducción de la desigualdad salarial (Fields, 1994: 395-414).

organización económica y social que se impuso en el país y en gran parte del mundo y que se centró en una transferencia de poder y recursos del Estado al sector privado.

En consecuencia se impulsó la transferencia de recursos al interior del aparato estatal con el objetivo de disminuir la relevancia del gobierno central e incrementar la de los gobiernos provinciales y municipales dentro de un proceso denominado descentralización.

Siguiendo con las reformas del Estado otro cambio significativo que se instituyó fue la focalización de las políticas sociales. Por ello, más que propiciar nuevas inversiones para la expansión y mejoramiento de la calidad de los servicios en los sectores de salud, educación, vivienda, agua potable y saneamiento, cultura y recreación, y deporte, los recursos públicos estatales debían reducirse y orientarse hacia los sectores sociales que no disponían de los recursos para acceder a la satisfacción de estas necesidades a través del mercado. Es por ello que durante este período emergieron iniciativas vinculadas a áreas de identificación de beneficiarios, monitoreo y evaluación de resultados e impactos, proyectos en las áreas de infancia y tercera edad, y asistencia financiera para el desarrollo de programas alimentario-nutricionales.

Finalmente, debemos mencionar el último elemento diferencial que resultó del surgimiento de la heterogeneidad de la pobreza en los años 90 que fue, en parte, el resultado de la segmentación de los sectores medios que habían ocupado el centro de la estructura social y fueron los mayores beneficiarios de la educación pública y del empleo formal. Estos sectores respondieron a la caída en la inversión pública en educación de inicios de los años ochenta y a una renovada apelación a la diferenciación social centrada en nuevos

consumos privados de servicios, abandonando la escuela pública y trasladando a sus hijos a los establecimientos privados.

Es en este contexto donde se observa un creciente abandono del empleo y los ingresos, que producen un aumento de la pobreza y la indigencia y un creciente proceso de expansión de la desocupación y de la subocupación; de caída de los salarios; de deterioro de las condiciones de empleo de los que trabajaban y en consecuencia; de mayor pobreza.

Es necesario considerar que aquellos que sufrían estos cambios volvían a demandar atención del sector público para acceder a la educación, a la salud, a la vivienda y a los servicios que les habían quedado vedados.

La caída en el crecimiento económico entre 1998 y 2002, sumada al aumento del desempleo desde 1992 y la precarización del empleo a lo largo de todo el período, dieron por resultado un proceso de creciente fragmentación social que no encontró respuesta por parte del Estado sino hasta la crisis de 2001.

A partir de allí, se eliminaron gran parte de los programas nacionales que funcionaban descoordinadamente y se concentró el financiamiento en las áreas de alimentación, nutrición, salud y, en programas de ingresos condicionados; en un primer momento orientados hacia la inserción laboral (Plan Jefes de Hogar) y, posteriormente hacia la gestión de riesgos y disminución del ciclo de reproducción de la pobreza (Plan Familias y Asignación Universal por hijo).

En lo que respecta a la reestructuración de la protección social podemos destacar que a partir de 2003 el Estado ocupó un nuevo rol. Entre los aspectos más significativos del modelo emergente de protección social en Argentina podemos mencionar: el proceso de re-estatización de los fondos de pensiones, el fortalecimiento y el creciente protagonismo de las áreas del gobierno

nacional en tanto rectoras de los sistemas de salud y educación, la unificación de los programas de combate a la pobreza y la tendencia a la universalización de la seguridad social a través de instrumentos que combinan criterios contributivos y no contributivos.

Con respecto a la previsión social; es preciso destacar tres elementos significativos a saber: aumento en los beneficios previsionales, progresiva inclusión de pensionados y las reformas en su institucionalidad.

Es preciso mencionar que en una primera instancia, entre enero de 2005 y abril de 2007 se constituye el Plan de Inclusión Previsional, cuyo objetivo era incorporar al sistema previsional a los adultos mayores que no tenían los aportes –contribuciones- obligatorias al sistema de previsión pero que se encontraban en edad de jubilarse. El principal instrumento a través del cual se implementó el Plan de Inclusión Previsional fue el artículo 6 de la Ley 25.994, y el Decreto 1454/05, el cual reglamentó la Ley 24.476 y permitió que los autónomos con problemas de regularización de aportes, se puedan inscribir en un plan de facilidades para acceder al beneficio previsional.

Este proceso de transformación que incorpora a personas que no cumplían con los requisitos previsionales y que otorga jubilaciones anticipadas para personas desempleadas con aportes incompletos, amplía por su magnitud, la cobertura previsional de la población en más del 60 %.

Al mismo tiempo, debemos destacar que la obtención de la jubilación o pensión además del haber previsional, permite el acceso a la cobertura médica del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), y el derecho a recibir las asignaciones familiares correspondientes.

El segundo momento de esta transformación se produjo en marzo de 2007 con la aprobación de la Ley N° 26.222 que otorgó la opción a regresar voluntariamente al sistema de reparto estatal a los trabajadores que se encontraban bajo el régimen de capitalización, a la vez obligó el traspaso para quienes lo quisieran, a la vez que estableció como obligatorio el retorno al reparto estatal a quienes tenían pocos fondos acumulados.

Por último, en una tercera etapa, en octubre de 2008 se produjo una reforma estructural del sistema previsional -Ley N° 26.425- al pasar del Sistema Integral de Jubilaciones y Pensiones al Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA) por lo que todos los fondos de pensiones y jubilaciones pasaron a ser gestionados nuevamente por el Estado por lo que puso fin al sistema de capitalización individual.

La última ley sancionada al respecto en agosto del 2014 en la cual se establece que “Los trabajadores autónomos inscriptos o no en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), y los sujetos adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS),(...), que hayan cumplido a la fecha o cumplan la edad jubilatoria prevista en el artículo 19 de la ley 24.241 dentro del plazo de dos (2) años desde la vigencia de la presente, podrán regularizar sus deudas previsionales conforme el régimen especial establecido en la presente ley”. Es necesario destacar que actualmente la cobertura previsional en el país de la población mayor de 65 años llega al 94.6 % según los últimos datos emitidos por ANSES.

Por último es necesario considerar que el componente de Jubilaciones y pensiones junto con las asignaciones familiares y el seguro de desempleo son

históricamente beneficios contributivos Bertranou (2010)⁴; no obstante lo que hemos señalado más arriba en materia previsional nos lleva a considerar los siguientes datos. En el año 2003 había en el país 3.158.164 jubilados y pensionados, mientras que a fines de 2013 llegaron a 5.903.589, un aumento del 87 por ciento. En tanto, los beneficiarios de pensiones no contributivas pasaron de 344.630 a 1.414.447 en el mismo período. Es decir, casi 1,1 millón de personas más o 310 por ciento de aumento.

En cuanto a los beneficios no contributivos del sistema de previsión social en Argentina podemos destacar las pensiones no contributivas y la asignación universal por hijo. El primero de éstos beneficios está orientado hacia distintos grupos etarios aunque fundamentalmente alcanzan a mayores de 70 años, madres con más de siete hijos y personas con discapacidad que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y que no realizan aportes contributivos y su carácter es vitalicio, en tanto se mantengan las condiciones que dieron lugar a su otorgamiento. Entre los beneficios de las pensiones no contributivas se encuentra el acceso a la atención médica gratuita –para el beneficiario y su grupo familiar- por medio del Programa Federal de Salud (PROFE). En el caso de las pensiones no contributivas, los montos mensuales que se perciben son variables y dependen de las condiciones socio-familiares del beneficiario.

Por otra parte, un hito fundamental en las transformaciones que tuvo la política social en el país fue la Asignación Universal por Hijo (AUH). La misma fue sancionada el 30 de octubre de 2009 a través del decreto 1602/09 del Poder Ejecutivo Nacional. Se trata de una prestación no contributiva similar a la que

⁴ Las personas que ingresaron por medio del plan de inclusión previsional eran aquellos que presentaban problemas de precarización del mercado laboral por lo que no cumplían con los requisitos de las contribuciones. Estas jubilaciones, (Bertranou, 2010: 20-21) las caracteriza como parte de un esquema “semi-contributivo”

reciben los hijos de los trabajadores formales. Según el texto del decreto está destinado: “(...) a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”, beneficio que sería financiado con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del ANSES. Actualmente hay alrededor de 3.500.000 niños y adolescentes que perciben este un ingreso mensual el cual es equivalente al de los trabajadores formales. La AUH tiene dos condicionalidades: una de ellas es que se acredite el cumplimiento de la educación obligatoria, lo cual está en línea con la Ley N° 26.206 de Educación Nacional que regula el derecho y la obligatoriedad de la educación primaria y secundaria. La otra condicionalidad es la realización periódica de controles de salud y que se cumpla con el calendario de vacunación.

En lo que refiere a la AUH, debemos mencionar que desde 2011, las mujeres que transitan su tercer mes de embarazo, también pueden acceder a la Asignación por Embarazo para Protección Social siempre que cumplan con los requisitos generales para acceder a la AUH. Estas mujeres, pueden percibir el beneficio hasta el nacimiento o interrupción del mismo y, para percibirla es requisito fundamental que las embarazadas estén inscriptas en el Plan Nacer y cumplan con los controles de salud necesarios en cada etapa del embarazo.

Resulta de importancia enfatizar un último aspecto relevante, que es el grado de magnitud y universalidad que tiene esta política, por el presupuesto asignado y por su modalidad de implementación. Para tramitar la AUH se recurre a las oficinas de ANSES sin la necesidad del concurso de

intermediarios, lo cual quita las posibilidades de especulación y presiones en el acceso a este derecho.

Por otra parte, a partir de 2003, desde el Ministerio de Desarrollo Social se planteó reordenar la multiplicidad de programas existentes en tres grandes líneas: economía social, políticas alimentarias y familias de mayor vulnerabilidad. Este cambio se concretó en el citado Plan Familias por la Inclusión Social, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local “Manos a la Obra”. Esto último derivó en una línea de trabajo actualmente fundamental de este ministerio que se incluye dentro de “Argentina Trabaja” el cual se propone la creación de empleo digno y genuino. Las líneas principales de acción son: Ingreso social con trabajo (cooperativas de trabajo), proyectos socio-productivos, creación de la marca colectiva, Monotributo social y microcréditos.

Al mismo tiempo, se impulsó una mirada de la política social que intentó ser más integral, que se tradujo en el interés por conformar una “Red Federal de Políticas Sociales”. En el ámbito de la intervención territorial, esto tuvo dos correlatos concretos: por un lado, se conformaron los Centros de Referencia en cada una de las provincias, con el propósito de que la oferta de programas del Ministerio de Desarrollo Social llegara en forma articulada y se avanzó en la conformación de Centros Integradores Comunitarios, a partir de los cuales se busca integrar, a nivel local, las políticas de desarrollo social con las de atención primaria de la salud.

Políticas sociales destinadas a los jóvenes: Jóvenes con más y mejor trabajo

En este marco descripto es que surge en el 2008 el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Aparece así dentro de nuestro estudio sobre el Progresar, donde la juventud es una categoría a considerar especialmente por las políticas sociales. La perspectiva del programa apunta a dar respuesta a la compleja situación de la juventud, promoviendo la inclusión social de los jóvenes por medio del trabajo. Es en este contexto donde se observa que los jóvenes han sido afectados por la desocupación, que en promedio duplica la de los adultos junto con la baja calidad y escasa productividad del trabajo al que pueden acceder, convirtiéndose en uno de los problemas públicos centrales. Es decir, la reducción de la desocupación no impactó de la misma manera en esta franja etárea. En efecto, los jóvenes de menor nivel socioeducativo, de menor formación escolar y sin experiencia laboral, son los que presentan situaciones de mayor vulnerabilidad y precariedad en el mercado de trabajo.

Balardini (2009: 5) sostiene que “política de juventud es toda acción articulada que se oriente tanto al logro y realización de valores y objetivos sociales referidos al período vital juvenil, como así también aquellas acciones orientadas a influir en los procesos de socialización involucrados, trátense tanto de políticas reparatorias o compensatorias, como de promoción y orientadas al desarrollo y la construcción de ciudadanía”.

Alain Touraine (1998:87) también se orienta en esta línea al decir que “el objetivo principal de toda política de juventud ha de ser el fortalecimiento del espíritu de ciudadanía, que comprende a la vez la confianza en las instituciones y la conciencia de poder hacer escuchar su voz en ellas.

El Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” creado por del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación tiene como objetivo aumentar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes con menores oportunidades. Este Programa cuenta con una estrategia de intervención apoyada fuertemente en la articulación nación- provincia- municipio.

El Programa busca generar oportunidades de inclusión social y laboral en los jóvenes, a través de acciones integradas, que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y prácticas calificadoras en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.

Está dirigido a los jóvenes de dieciocho a veinticuatro años de edad, que tengan residencia permanente en el país, no hayan completado el nivel primario y/o secundario de escolaridad y se encuentren desempleados.

Este programa busca mejorar las condiciones de empleabilidad de esta población especialmente vulnerable, creando mayores oportunidades de inserción en el mercado de trabajo. Para tal fin se ofrece a los jóvenes bajo programa una serie de prestaciones diferenciadas diseñadas a partir de comprender las particularidades de la situación juvenil tales como:

Orientación e inducción al mundo del trabajo: taller denominado POI, a partir del cual el joven actualizará, revisará o construirá su proyecto formativo y ocupacional.

Formación para la certificación de estudios primarios y/o secundarios: de terminalidad educativa, en la cual los jóvenes, como contraprestación, deben

presentar mensualmente un certificado de regularidad escolar a efectos de cobrar el respectivo subsidio.

Cursos de formación profesional: se ofrece una serie de cursos de formación para que los jóvenes participen de acuerdo a sus intereses y motivaciones.

Certificación de competencias laborales: apunta a aquellos jóvenes que han tenido experiencia laboral previa, otorgándoles la posibilidad de ser evaluados y certificados en su competencia.

Generación de emprendimientos independientes: aquellos jóvenes que decidan realizar un proyecto independiente o pequeña empresa podrán contar con el apoyo legal, técnico y financiero para su implementación.

Como hemos planteado es este el antecedente más inmediato del Progresar. Nos interesa especialmente este recorrido ya que en él intentamos trazar una línea que enmarque y explique, al menos de forma general, el contexto de emergencia de una política como el Progresar.

Con el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo encontramos que los jóvenes de la franja etaria que excede a la AUH (18 años) son contemplados con una categoría social relevante para considerar por la política social. Con criterios similares a los que supone la AUH en sus condicionalidades. De esta forma nos interesa introducirnos en la categoría de juventudes para continuar este recorrido.

Capítulo III

Juventudes y políticas públicas. Desafíos en torno a la inclusión social de los jóvenes.

Noción de juventudes.

A menudo escuchamos hablar sobre los jóvenes sus gustos, hábitos y modas; en relación con ello podemos concluir que son múltiples las miradas presentes sobre la juventud. Según Hopenhayn (2005) la definición y categorización social de la juventud como grupo o agregados de personas que comparten características comunes, no tiene larga data. En este sentido, sostiene que “en sociedades pre modernas, el tránsito de la infancia a la adultez estaba garantizado por la eficacia de ritos de pasaje reconocidos por todos los miembros de una comunidad. El rol reproductivo de las mujeres y el rol productivo de los hombres en la sociedad patriarcal tradicional era asumido cuando las capacidades fisiológicas así lo determinaban”. (Hopenhayn, 2005; 135) De manera que la juventud como categoría social, resultaba muy difusa o incluso no existía. Por todo esto la juventud es una categoría moderna, vale decir, que pertenece a un tiempo histórico en que los rituales de pasaje se diluyen, el tránsito hacia la adultez se hace más largo (disociando la madurez sexual de la madurez social), y las transformaciones en todas las esferas de la vida hacen que la generación nueva ya no se restrinja a reproducir la vida de la generación precedente. Gojzman sostiene que la juventud es un producto histórico resultado de relaciones sociales, relaciones de poder, relaciones de producción que generan este nuevo actor social. “La juventud es un producto de la sociedad burguesa, de la sociedad capitalista y los jóvenes son agentes de un proceso esencial a toda sociedad que consiste en la reproducción social de la misma”. Antes, la juventud no existía”(Balardini, 2000 en Gojzman (coord.) y otros, 2010)

La juventud aparece representada como una etapa específica en el ciclo vital a medida que la sociedad le consagra un tiempo prolongado de *moratoria*. Esto significa que el tránsito de la infancia a la madurez implica un periodo en que *se disocia la madurez biológica de la moral o la social: “se inicia con la capacidad del individuo para reproducir a la especie humana y termina cuando adquiere la capacidad para reproducir a la sociedad”*. (Brito, 1997; 29). Es entonces cuando aparece un sujeto que no es niño ni adulto, habitando un largo paréntesis o limbo funcional, en que la vida se convierte en preparación para construir un hogar propio e insertarse en mercados de trabajo que exigen cada vez mayores conocimientos y destrezas. Es por ello que el acceso al empleo constituye para la mayor parte de los jóvenes un símbolo de mayoría de edad, puesto que el ingreso al mundo del trabajo representa, ante todo, la transición a la vida adulta.

Visualizar la heterogeneidad de la juventud, más allá de su aspecto generacional y como actor social, se constituye en un aspecto también importante al analizar su situación. Es decir, hay una relación de las diversas concepciones de juventud no sólo en relación a la historia sino también vinculada a la peculiar posición que ocupan en la estructura social y a las diversas situaciones que puedan vivenciar en el tránsito a la vida adulta.

Por ello, se habla de “juventudes” más que de juventud de manera tal de captar su diversidad frente a un discurso homogeneizador de la misma que invisibiliza la complejidad de sus vidas. (Mazzola, 2014)

La imagen de lo juvenil resulta, en diversas situaciones, asociada a elementos disruptivos o anómicos, tales como la debilidad del orden normativo, la falta de disciplinamiento en el estudio o el trabajo, la imprevisibilidad en las reacciones

y la proliferación de conductas de riesgo. En esta valoración negativa que estigmatiza a los jóvenes desde el discurso adulto, el elemento extremo que encarna con más elocuencia el estigma, viene del discurso de la seguridad ciudadana. Desde allí se vincula a los jóvenes con la violencia, sobre todo si son hombres, urbanos y de estratos populares. Y esto no resulta casual, debido a que este grupo representa una combinación explosiva sobre la que otros grupos pueden proyectar sus propios fantasmas: tienen mayores dificultades para incorporarse al mercado laboral a causa de sus niveles educativos; acceden a mayor información y estímulo sobre nuevos y vistosos bienes y servicios que no pueden adquirir y, a su vez, son estimulados para que se constituyan en símbolos de movilidad social; observan claramente cómo otros acceden a estos bienes en un esquema que no se percibe como meritocrático. (Hopenhayn, 2005;140)

En este sentido, uno de los ejes centrales de este trabajo tiene que ver con que (como queda dicho) la concepción sobre las Juventud no fue siempre la misma a lo largo de la historia. Es necesario considerar que la misma fue mutando a través de la historia de nuestro país, asociada principalmente a las diferentes coyunturas políticas, económicas y sociales.

Empleo y juventudes.

La falta de empleo es un problema que afecta especialmente a los jóvenes, que se ven expuestos, en comparación con los adultos, a mayores niveles de incertidumbre económica y social. De acuerdo con un reciente informe de la OIT sobre las tendencias del empleo juvenil en el mundo, la probabilidad de estar desempleado es 3,5 veces mayor para los jóvenes que para los adultos.

Debido a ésta y otras circunstancias, el número de jóvenes desempleados aumentó en forma sostenida en los últimos diez años, hasta alcanzar el máximo actual de 88 millones de jóvenes sin empleo, cerca de la mitad (47%) del desempleo mundial.

Es por ello que los jóvenes sufren una mayor incertidumbre económica y social, que tiende a expresarse en una mayor vulnerabilidad al desempleo. La probabilidad de los jóvenes de estar desempleados es tres veces mayor que la de los adultos. Son los más jóvenes entre los jóvenes los más vulnerables al desempleo: la probabilidad de los adolescentes de estar desempleados es cuatro veces mayor que la de los adultos. Si con el capitalismo moderno la juventud aparece como un actor en preparación para entrar en el sistema productivo, esa juventud adquiere hoy, al calor de la crisis del empleo y el cambio acelerado de los modos de vida, un peso especial en la medida en que son menos claras las perspectivas de integración social de los propios jóvenes (Hopenhayn, 2005). Por un lado, el tránsito de la educación al empleo resulta más difuso en tanto los mercados laborales no garantizan ocupaciones estables para gran parte de los jóvenes, a excepción de los más formados; para el resto sobre todo en América Latina, queda disponible una profusa pero precaria gama de trabajos informales, con bajos ingresos y ninguna estabilidad. El desempleo juvenil se concentra en los grupos sociales más vulnerables: entre los jóvenes son las mujeres y los menos educados los más afectados por el desempleo. A su vez, la mayor parte de los jóvenes desempleados provienen de hogares de escasos recursos, muchos de los cuales se encuentran en situación de pobreza. Se genera con ello un círculo vicioso de transmisión intergeneracional de la pobreza.

La temprana e inestable inserción en el mundo del trabajo constituye el principal determinante del desempleo juvenil. Las trayectorias laborales hacia el desempleo son comparativamente más frecuentes entre los jóvenes, ya sea por la pérdida del empleo o por la incorporación al mercado de trabajo desde situaciones de inactividad.

Se identifican tres grupos de jóvenes sin empleo cuya situación socio-laboral requiere atención prioritaria en materia de política social y de empleo. Ellos son:

- a) los adolescentes desempleados que no estudian
- b) los jóvenes desempleados con responsabilidades familiares
- c) los adolescentes que no trabajan, no buscan trabajo ni estudian

Los jóvenes constituyen, de esta manera, un grupo poblacional con serios problemas de inserción en el mercado laboral. Particularmente, aquellos que sufren una integración desfavorable en el mundo del trabajo componen una parte cada vez más significativa de la población en situación de riesgo de exclusión social. (Ministerio de trabajo, 2006)

De acuerdo al análisis efectuado recientemente por Capello et al (2014) en la Argentina existen unos 2,5 millones de jóvenes (entre 18 y 24 años) que enfrentan serios inconvenientes de inserción social. Entre éstos, unos 748 mil (15,3%) son los denominados “Ni Ni”⁵, otros 551 mil (11,3%) se encuentran desocupados y unos 1,2 millones (25,4%) se encuentran ocupados en empleos de baja calidad. Entre los jóvenes activos laboralmente, se observa que la tasa de desempleo juvenil (para aquellos de entre 18 y 24 años) casi triplica a la tasa de desempleo general de la economía.

⁵ Ni estudian, ni trabajan. Es una de las maneras en que los medios de comunicación y aún los medios académicos se refieren a este sector social.

Asimismo, entre los jóvenes que consiguen empleo, la mayoría sólo logra insertarse en puestos de baja calidad. Uno de los indicadores más trascendentes para analizarlo, implica observar la incidencia del empleo asalariado informal (caso en que al trabajador no se le realizan los aportes previsionales), que alcanza al 54% de los jóvenes ocupados en puestos asalariados.

Es necesario comprender que los jóvenes en riesgo requieren de estrategias activas que promuevan sus oportunidades, atacando las múltiples y variadas causas que condicionan su tránsito a la vida adulta. Los esfuerzos por movilizar oportunidades de inclusión y progreso laboral deben estar destinados (con especial prioridad) a los grupos poblacionales que, por condiciones inherentes a su situación de hábitat y entorno social, enfrenten mayores dificultades y condicionamientos. Entre estos, se encuentra a los jóvenes, que consisten en un grupo heterogéneo y que requiere de políticas públicas acordes a las diferentes problemáticas intrínsecas a este conjunto, como la formación, la iniciación en el mundo laboral, la paternidad y el cuidado infantil, la cuestión de género, etc. (Capello et al, 2014)

Políticas públicas en torno a los jóvenes.

En el año 2000, unos 189 países bajo el auspicio de las Naciones Unidas adhirieron a la declaración de los Objetivos del Milenio (ODM). Esta declaración implicó la fijación de metas sociales con plazo último para el cumplimiento fijado en el año 2015. Además de las metas fijadas internacionalmente, Argentina se comprometió a avanzar sobre el objetivo de promover el “Trabajo Decente”.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2009) en ese mismo año, Argentina y la región vivían una “catástrofe social endémica”. La situación llevó a los gobiernos a aplicar diferentes políticas sociales de corte asistencial o de inclusión social. Con los diferentes matices locales, el aspecto predominante a destacar fue la ampliación de recursos destinados a programas de transferencias condicionadas para los sectores más vulnerables de la población.

Un conjunto amplio de políticas fueron implementadas en los últimos años con el objetivo de modificar la catástrofe señalada por la CEPAL. Entre ellas se destacan: la asignación universal por hijo para la protección social, la ampliación del sistema previsional, Conectar igualdad. Argentina Trabaja (que incluye varias líneas de acción, entre ellas, los microcréditos, el Monotributo social, proyectos socioproductivos, la marca colectiva y el ingreso social con trabajo.) y el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (en adelante, PROGRESAR).

El PROGRESAR ha sido creado a inicios del año 2014 por el Gobierno Nacional mediante el decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 84/2014. Este programa promueve que los jóvenes inicien o completen sus estudios y/o formación para el trabajo en cualquier nivel educativo y apunta a los jóvenes de entre 18 y 24 años, que no trabajan, trabajan informalmente o tienen un salario menor al mínimo vital y móvil y su grupo familiar posee iguales condiciones. Consiste en una transferencia de ingreso mensual, de la cual el 80% se percibe directamente y un 20% conforme las/os jóvenes acrediten, mediante certificación expedida por el establecimiento educativo o centro de salud correspondiente, que se encuentran estudiando o realizando una formación

laboral, y que están inscriptos en el Plan SUMAR de salud y cumplen con los controles médicos. Además, el programa brinda cuidado de los hijos a cargo, cuando así se lo requiera.

La medida es financiada mediante el tesoro nacional y son más de 10 mil millones de pesos que se invertirán con el objetivo de alcanzar a 1,5 millones de jóvenes, es decir, al 30% de los 4 millones de jóvenes de 18 a 24 años de Argentina. El programa depende de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y se ha creado un comité ejecutivo integrado por diversos organismos de la Administración Pública Nacional con competencias en la materia con la finalidad de contribuir al logro de los objetivos que tiene el PROGRESAR.

Esta política se articula con un conjunto de otras acciones a favor de la infancia, adolescencia y juventud que en los últimos años se vienen implementando en el país, las cuales están configurando un nuevo paradigma, el de la “protección ampliada” de la infancia, adolescencia y juventud (Mazzola, 2012). Este paradigma se abre paso en la convivencia con otros de antaño y tiene desafíos que son centrales en la profundización de una agenda distributiva.

Los objetivos del Progresar se vinculan con el concepto de Bienes públicos. Al respecto Mazzola sostiene que “Los bienes públicos tienen un correlato directo en la vida de las juventudes, al transformar sus vidas y éstas también incidir sobre su devenir. “...Las sociedades, y en ellas las juventudes, requieren para su desarrollo de distintos tipos de bienes y capacidades que posibiliten a sus integrantes alcanzar una vida plena. La salud, la educación, la seguridad social, la defensa nacional y seguridad interior son algunos ejemplos de bienes

públicos entendidos en sentido amplio...” (Mazzola, 2014: 97). Al mismo tiempo podemos sostener que los bienes públicos son resultantes de procesos sociales e históricos. Son construidos en la interacción y lucha de fuerzas sociales que tienen lugar en la arena de disputa que es el Estado.

Desde las ciencias económicas se señala que los bienes públicos se vinculan a aquellos bienes en los que interviene el Estado porque el mercado no los provee o la provisión que realiza es insuficiente (Stiglitz, 2003). A menudo, distinguen entre bienes públicos puros e impuros. Mientras los primeros refieren a un tipo de bienes que no son susceptibles de comprar ni vender en ningún mercado, puesto que tienen la característica de ser “colectivos” y cuyo uso y disfrute puede llevarse a cabo por cualquier ciudadano sin distinción como son los casos de la defensa nacional o alumbrado público. Los bienes públicos impuros, por su parte, son aquellos bienes que provee el Estado así como instituciones privadas que pueden llegar a limitarse, a reducir su cantidad disponible o a verse mermada su calidad.

El PROGRESAR es un programa de ingreso que está condicionado a la educación y controles de salud de los jóvenes, es decir, este programa provee bienes públicos y establece articulaciones entre bienes y servicios públicos.

La educación también resulta un bien público esencial. No sólo en lo que refiere a la alfabetización escrita y digital. Un aprendizaje equitativo y de buena calidad tiene una importancia crucial para toda la sociedad. Como señala el último informe de UNESCO lograr que todos por igual reciban una educación de buena calidad con una inversión inteligente en docentes, además de otras reformas concebidas para reforzar un aprendizaje que beneficie a todos, transforma las perspectivas a largo plazo de las personas y de la sociedad.

Esto puede ofrecer una enorme recompensa económica y redundar en un aumento del producto interno bruto per cápita del país de un 23% a lo largo de 40 años (UNESCO, 2014).

Es preciso considerar que hay un rol indelegable del Estado en asegurar la provisión de bienes y servicios públicos que sean accesibles a todos y de calidad. También el Estado necesita regular su prestación en los casos en que la provisión lo realicen ONG's, iglesias, cooperativas y/o empresas privadas.

En lo que respecta al concepto de bienes públicos, entendemos que son aquellos bienes que requieren de una intervención del Estado porque el mercado no los provee o lo hace de forma insuficiente y se considera que ello debe hacerse con una finalidad orientada a promover la ampliación de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos, universales.

Entendemos que los bienes públicos vinculados a las juventudes refieren a las dimensiones básicas para el desarrollo humano de las mismas en términos de salud, educación, participación, vivienda, trabajo, etc., donde hay un papel del Estado esencial.

Sin embargo es necesario considerar que llevar adelante políticas a favor de los jóvenes demanda intervenciones complejas y heterogéneas. Son múltiples las variables que están en juego. Por ello se habla de "juventudes" más que de la "juventud" para destacar la multiplicidad de situaciones presentes. Es importante considerar la variabilidad y las diversas formas de las juventudes para su abordaje. La juventud del país es muy diversa y compleja y ello incide al momento de plantear y desarrollar políticas públicas sobre este grupo etario.

Es preciso detenernos y analizar las diversas políticas públicas en torno a las juventudes, que se fueron implementando en nuestro país; Para ello

realizaremos un recorrido histórico para caracterizar las diferentes concepciones sobre las juventudes relacionadas con momentos históricos particulares ligados a diferentes coyunturas políticas, económicas y sociales.

A inicios del siglo XX, situados en una oligarquía restringida y modelo de desarrollo agroexportador, encontramos una mirada de lo que se ha dado en llamar la “criminalización de la juventud”. Se visualiza al joven como peligroso, hay una asociación entre comportamientos juveniles y violencia, una mirada que no distingue entre juventud pobre y delito. Encarna en estas personas jóvenes a uno de sus chivos expiatorios fundamentales, declarándolos así los principales culpables. El mecanismo del “pánico moral” entra a operar y se instalan discusiones que tiendan a justificar mecanismos represivos sobre niños y jóvenes. Este es el paradigma de la “situación irregular” de la infancia, adolescencia y juventud.

Es necesario considerar que percepciones de los jóvenes como las descritas continúan estando presentes en las políticas y en la sociedad en su conjunto. A menudo son retroalimentadas por los medios de comunicación. Incluso, muchas veces en los barrios populares, sus propios vecinos los ven como una suerte de amenaza interna (Kessler, 1996).

Los bienes públicos se ligaban al desarrollo de la defensa nacional, los tribunales de menores y hogares de niños/as, por ejemplo. El eje era “control y orden social”. No se fortalecía a las familias sino a instituciones especializadas para el tratamiento de los jóvenes como si su situación fuera resultante de una patología individual y no de una sociedad excluyente.

Entre aquellos bienes exigibles en materia de juventud se encontraban los establecidos, por ejemplo, en la ley de Patronato de Menores de 1919. Durante

este período encontramos también la irrupción de la juventud universitaria en el marco de la Reforma Universitaria de 1918. Allí los militantes reformistas se enuncian como jóvenes, dando existencia a la juventud como actor político. Se observa la educación como bien público valorado por la sociedad, con acceso igualitario aunque preferente en la educación superior a favor de las personas más ricas, sobre todo hombres. Se notaba una fuerte diferenciación entre los jóvenes inmigrantes más humildes y quienes pertenecían a familias más adineradas y accedían a la universidad. Una mirada más restrictiva y una idea de justicia distributiva más vinculada a criterios utilitaristas o basados en la dotación se encontraban aquí.

Desde los años '50, bajo un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y en el marco de la ampliación de los derechos del trabajador y de la familia obrera, comienza a adquirir mayor predominio el paradigma de la "normalización", ligado a criterios igualitarios de justicia distributiva (Mazzola, 2012). La salud, educación y seguridad social amplían sus desarrollos con eje en la familia tradicional nuclear de aquel entonces. La familia y educación eran las instituciones centrales de sociabilización.

Predomina una concepción que identifica la juventud como un período "preparatorio", de transición entre la niñez y la adultez. Las políticas públicas se orientaban a promover la educación y capacitación como vías de preparación para la vida adulta, lo que permitió una creciente incorporación de amplios sectores juveniles a los beneficios de la educación (Abad, 2002).

La seguridad social era de carácter contributivo, es decir, su acceso estaba ligado a la relación laboral formal de los trabajadores. Aquí está la idea de la juventud como "moratoria social", donde la juventud es vista como el futuro y no

el presente. A partir de esta concepción en un contexto de industrialización y visión más amplia en términos de justicia distributiva, se impulsaron programas deportivos, recreativos y campañas preventivas de salud, dirigidos a evitar y prevenir que los jóvenes incurrieran en conductas que pusieran en peligro su integridad y afectaran negativamente el tejido social. El reconocimiento del joven como actor social se dio a finales de la década del '50 e instaló hacia fines de los '60. La juventud politizada o los movimientos artísticos de los '60 y '70 aparecen en escena. El paradigma del "protagonismo" juvenil intenta tomar un lugar aquí, aunque por poco tiempo. Son los hijos y las hijas del proceso de inclusión y distribución generado durante el peronismo.

La asociación ya no era entre jóvenes universitarios solamente sino que grupos de jóvenes fueron forjando una asociación con movimientos populares, barriales y obreros a lo largo de estas décadas. La ebullición política y la ampliación de demandas caracterizaron la vida cotidiana de la mayoría de los jóvenes en Argentina (Balardini, 2005). Una gran movilización juvenil organizada alrededor de la condición de estudiante tiene lugar, en un contexto nacional caracterizado por fuertes transformaciones en la composición social del estudiantado universitario, el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y la disminución de oportunidades de movilidad social. En el plano internacional, sucesos como la guerra fría, la revolución cubana y el gobierno de Allende en Chile, el Concilio Vaticano II dieron el marco para que la movilización juvenil tomara rasgos contestatarios, desafiando al sistema político y social establecido (Gojzman, 2010).

A partir de 1976, se instaura la dictadura militar más cruenta y genocida en la historia de nuestro país. A partir de allí se impuso un plan económico de ajuste,

con congelación de salarios, proscripción de la asociación sindical, liberación de precios, disminución de barreras a las importaciones y el inicio del ciclo de solicitudes de préstamos internacionales.

Bajo el eslogan “achicar el Estado para agrandar la Nación” se da comienzo a las políticas que se consolidaron en los años '90 en donde las juventudes serían segregadas, reprimidas y vulneradas en todos sus derechos. Los bienes públicos como la salud, educación y seguridad social serán descentralizados y/o privatizados, instaurando un federalismo social desigual (Mazzola, 2012). La apropiación sistemática de niños recién nacidos, la desaparición forzada de personas y la instauración del miedo en la sociedad como forma de doblegación serán algunas de las características de la instauración de este régimen.

A partir de los '80 y especialmente en los '90 se debieron enfrentar la crisis de la deuda externa –contraída por privados y luego hecha pública–, la recesión económica, los fenómenos inflacionarios, sumado al desarrollo de políticas neoliberales de reformas estructurales del Estado, reducción del gasto público social, entre otras, que hasta inicios del siglo serían la pauta. Aquí es donde se desarrolla el paradigma de la “protección restringida” de la infancia, adolescencia y juventud (Mazzola, 2012). En este contexto la educación pasó a estar a cargo de los gobiernos provinciales con un corrimiento del nivel central de gobierno como nivelador de inequidades, sumado a la reforma educativa realizada por esta época. Todo ello condujo a profundizar las desigualdades en su acceso y calidad, según la condición socioeconómica y territorio en que un joven habite. Sumado al impacto de las transformaciones culturales, sociales y económicas en los sujetos y en las instituciones del nivel medio.

A partir de estas nuevas transformaciones comienzan a surgir nuevas problemáticas como, la violencia en las escuelas. Los aprendizajes de los jóvenes en muchas oportunidades ya no están centralizados en la escuela, ni aquella sigue el ritmo de la nueva producción veloz de conocimiento e innovaciones tecnológicas. Además sobresalen los desafíos relacionados a la educación y trabajo como los cambios en el mercado laboral y función de las instituciones educativas de nivel medio y superior no universitario al respecto.

Con respecto al mercado de trabajo podemos mencionar que en los '90 se ve caracterizado por la fragmentación, la flexibilización laboral, la privatización, el deterioro de las condiciones laborales y salariales, que conllevaron a un fuerte incremento de la informalidad laboral, el desempleo y la heterogeneidad de condiciones y salarios.

Es preciso destacar que desde entonces, el desempleo juvenil (entre 18 y 25 años) en Argentina triplica el de los otros grupos etáreos y la informalidad laboral la afecta en mayor medida, siendo con ello la cobertura de la seguridad social, históricamente contributiva y sujeta a la condición laboral, sólo accesible para unos pocos. En su defecto, algunos de ellos accederían a algún programa social focalizado y asistencial.

Es en este contexto histórico, en donde comienza a gestarse una caracterización de los jóvenes que los designa como "ninis", que no estudian ni trabajan. Donde la falta de empleo, la deserción escolar y la baja calidad educativa se destacan como detonantes. Su origen proviene del acrónimo inglés NEET, not in employment, education or training (ni trabaja, ni estudia ni recibe formación). El mismo fue utilizado por primera vez en 1999 en un informe de la Social Exclusion Unit, que es una oficina de apoyo al gabinete del

primer ministro de la Gran Bretaña y su uso se ha extendido siendo especialmente atractivo para los medios de comunicación. Desde esta mirada los jóvenes son estigmatizados, siendo visualizados como seres inactivos e improductivos y por lo tanto dicha estigmatización puede ser el origen de una forma de exclusión.

Las transformaciones políticas, económicas y culturales que vivió nuestro país desde inicios de 2003 han favorecido la configuración de un nuevo paradigma, el de la “protección ampliada” de la infancia, adolescencia y juventud (Mazzola, 2012), en el marco de un proceso de crecimiento del PBI y de fortalecimiento de la integración regional.

Uno de los aspectos a destacar es el despertar político de las juventudes. Las representaciones que se construyen en torno a los jóvenes asociadas con el desinterés, la apatía, la falta de participación o de “voluntad” de cambio fueron abriendo paso a otra que los reconoce como agentes de cambio y transformadores de la realidad. El nuevo paradigma implica que la niñez, adolescencia y juventud dejan de ser considerados una “amenaza” para la sociedad ya que el Estado argentino intervino y garantizó cierta justicia distributiva a su favor. Hay una clara apertura de políticas históricamente sectoriales y para unos pocos y la posibilidad de articular programas al ser estos más amplios y consistentes, y por ende, redundando en una mejor asignación de recursos.

La niñez y la adolescencia dejan de ser invisibilizadas y consideradas un colectivo restringido, garantizando sus derechos y amplificando su voz (Mazzola,2012).

Durante esta etapa y a diferencia de lo que sucedió desde mediados de los '70 y de los '90 el Estado Nacional tomó la posta en su rol de nivelador de inequidades. Por ello es preciso destacar que La Asignación Universal por Hijo otorga un piso de ingresos y habilita la posibilidad de ir garantizando nuevos derechos. El PROGRESAR se ubica en este marco.

Sin embargo es preciso considerar que estos avances aun no logran revertir situaciones de exclusión laboral y de baja calidad de inserción que presentan las juventudes. También existen diversos retos en cuestiones de salud y educación. La desigualdad, social y geográfica, continúa siendo un problema estructural. Como se puede visulizar a lo largo de la historia son diversas las concepciones sobre las juventudes que se relacionan con diversas tensiones económicas, sociales y políticas.

Capítulo IV

Trabajo social, políticas públicas y juventudes.

Una aproximación al Trabajo Social.

Adherimos a la línea teórica que postula al Trabajo Social como profesión, en la división socio-técnica del trabajo, que es producto de un proceso de ruptura con la práctica de la caridad y de la filantropía. En este sentido, es una institución nueva que surge en la fase monopolista del desarrollo del capitalismo cuando las funciones del Estado se amplían pasando a enfrentar la cuestión social de una forma no-represiva a través de las políticas sociales. Este proceso no obedece solamente a la dinámica impuesta por los intereses del capital, sino que también es una respuesta a la beligerancia de los trabajadores (Netto, 1992).

Es preciso analizar al Trabajo Social en relación al particular contexto histórico en que se desarrolla. Es decir, “el momento en el que el neoliberalismo se ha expresado con mayor agudeza en nuestra sociedad, impactando en una multiplicidad de dimensiones de lo social, lo económico, lo político, no quedando ajena tampoco la misma profesión” (Cavalleri y Parra, 2007: p 8).

Montaño (1998) ha definido que las políticas sociales son el ámbito donde surge y se expande el Servicio Social⁶, de manera que estas constituyen la *base de sustentación funcional-laboral de la profesión*. Desde su perspectiva, las políticas sociales constituyen instrumentos de intervención estatal funcionales al proyecto hegemónico del capital, aunque tensa y

⁶ La referencia a los términos “Servicio Social” y “Trabajo Social” puede ser utilizada de manera análoga, dando que de momento no se ha dado un debate lo suficientemente profundo para que se puedan distinguir los matices que encuadran las diferencias entre ambos. De hecho la ley provincial Nº 10.751, de ejercicio profesional, habla de “*Servicio Social o Trabajo Social*”. En la Provincia de Buenos Aires el colegio es de “*Asistentes Sociales o Trabajadores Sociales*”. Esto da cuenta de una suerte de ambivalencia nominal en relación a la profesión, producto del mencionada debate no saldado sobre el asunto. Cuando se hace mención al término “Trabajo Social”, como efectivamente se realiza de forma preferente en este trabajo, se lo hace sólo proclamativamente en tanto línea teórico, política y de ejercicio profesional, dado que fue la categoría más difundida por el proceso que se dio en llamar de reconceptualización, el cual marcó nuevos horizontes y perspectivas a la profesión. En el desarrollo del trabajo, sin embargo, para ser más justos con los referentes teóricos tomados, se utilizarán ambos conceptos de forma indistinta, dejando clara esta salvedad.

contradictoriamente representan conquistas de las clases trabajadoras y subalternas. Derechos conquistados para tener ciertas necesidades tratadas por el Estado, que por su turno significan que el estatus-quo y la acumulación capitalista permanecen inalteradas. De manera que el Trabajador Social es un engranaje en la reproducción de las relaciones sociales y del sistema imperante, dado que participa en este esquema en la fase terminal de las políticas, su implementación. Este profesional es un ambiguo representante del aparato estatal, que impulsa su acción desde un marco axiológico que lo compromete con los sectores más postergados y vulnerables de la sociedad, asume retóricamente un compromiso en torno a la transformación de las condiciones estructurales de esta desigualdad social y, paradójicamente, es un instrumento de legitimación y sustentación del sistema del servicio de las clases dominantes.

En este sentido, Molina (2010: p 2) plantea que “esta profesión está inserta en la mediación que el Estado hace de las diversas expresiones de la desigualdad social resultante de la contradicción entre los intereses de los propietarios del capital y de los intereses de quienes viven del trabajo. Esto conlleva acordar que todo nuestro trabajo profesional se reproduce en la tensión entre: los intereses hegemónicos consecuentes con un modo de vida y la aspiración ética de otro mundo posible con justicia social y libertad”. Efectivamente, las políticas sociales se constituyen en instrumentos privilegiados de reducción de conflictos, ya que contienen conquistas populares, siendo que estas son vistas como concesiones del Estado. Todo indica que la preservación de estas políticas sociales y la incorporación de los sujetos a ellas es el resultado de una especie de acuerdo, de un “pacto social”: el Estado concede estos beneficios a

la población carenciada a cambio de que esta última acepte la legitimidad del primero. (Montaño; 1997). Pero para el desarrollo de estas políticas sociales es necesaria la participación de dos actores: un profesional que planifique y las diseñe (a partir de los conocimientos teóricos y de las orientaciones políticas de otros actores), y un profesional que se encargue de la implementación de tales instrumentos estatales. Por tanto la acción del Trabajo Social se limita a una práctica técnica que le alcanza con el conocimiento acumulado de la propia experiencia o de la repetición de ciertas rutinas estandarizadas para la operacionalización de las políticas sociales.

Estas afirmaciones no son objeto de un consenso unívoco. El Trabajo Social no tiene una definición que arroje puntos consensuados acerca de su génesis, su historia, su función en la sociedad, su objeto de estudio o ausencia del mismo, etc. Montaño (2000) ha hecho un esfuerzo analítico en este sentido, llegando a caracterizar lo que se puede dar en llamar dos corrientes que se ubican en espacios conceptuales contrapuestos. Las mismas son portadoras de dos tesis alternativas y mutuamente excluyentes: a saber, la perspectiva endogenista y la perspectiva histórico-crítica.

La primera sostiene “el origen del Servicio Social en la evolución, organización y profesionalización de las `anteriores` formas de ayuda, de la caridad y de la filantropía, vinculada ahora a la intervención en la `cuestión social`”. Identifica en esta corriente a autores como Kisnerman, Kruse, Ander-Egg, entre otros.

La segunda “entiende el surgimiento de la profesión del asistente social como un subproducto de las síntesis de los proyectos político-económicos que operan en el desarrollo histórico, donde se reproduce material e ideológicamente la fracción de la clase hegemónica, cuando, en el contexto del

capitalismo en su edad monopolista, el Estado toma para sí las respuestas a la 'cuestión social'. En esta línea se destacan autores como Guerra, Netto, Montaña, entre otros.

Ciudadanía, Estado y Trabajo Social.

En el marco de la complejidad de las demandas que son abordadas desde esta profesión es preciso una ruptura con el ángulo de comprensión positivista, por lo tanto romper con la expresión aparental desprovista de la historia de las cosas, pensado en las mediaciones que las constituyen. Esto trae aparejado la ruptura, también, con la tradición de ser la profesión que aplica los conocimientos emanados de otras disciplinas. Al mismo tiempo significa romper con los mandatos institucionales que coaccionan desde este marco referencial y trabajar en la construcción de lo que diversos autores Heler (2002); (2004), Aquín (2006); Molina (2010) han llamado la *autonomía relativa* de la profesión. En este sentido, Heler (2002) ha planteado que “el profesional está fabricado socialmente (socializado en su profesión) lo cual implica responder a la ley que define su ocupación como un campo profesional. Que esta ley (y su mayor o menor autonomía) es producto de las relaciones de fuerza que se fueron estableciendo en el proceso de profesionalización, y que han ido definiendo la estructura del campo específico, siendo interiorizada por los miembros de la profesión en su formación y en la experiencia de su desempeño. En este marco, pensar la autonomía equivale a pensar en el ejercicio responsable de la libertad, lo cual conlleva la capacidad (y el poder) tanto de dar respuesta a la pregunta del porqué de nuestras decisiones y acciones, como de hacernos cargo de sus consecuencias...” Agregando posteriormente que “...el problema

de la autonomía, el problema de cómo lograr actuar por nosotros mismos y no ser actuados por nuestros usos y costumbres morales y policiales... El problema es que los usos y costumbres nos conminan, nos actúan, conduciéndonos frente a encrucijadas que nos reponen siempre en el mismo camino recto, aceptado, instituido, establecido...” (Heler; 2005: p 92) Es por esta cuestión que Faleiros (2006: p 117) plantea al respecto que “la construcción de autonomía lleva a la ruptura de lealtades con el orden dominante y al control de las políticas en curso, a través de la presión colectiva para su puesta en marcha, de la exigencia de su derecho, lo que contribuye a la formación de un proyecto de sociedad diferente, de una nueva hegemonía. La autonomía no es una teleología, sino un proceso de lucha, de articulación de poderes a través de la organización, de la teorización, de la movilización de energías, recursos y estrategias que se traducen en fuerza contra-hegemónica.”

A su vez, lamamoto (1997: p 152) plantea que “...debemos aprehender el movimiento contradictorio de la práctica profesional, entendiéndola como socialmente determinada por las condiciones históricas coyunturales y mediatizada por las respuestas dadas por el colectivo profesional...” es imprescindible pensar la intervención, entonces, en un sentido más amplio que trascienda la intervención aplicada a la esfera micro social que tiene como resultado invisibilizar las posibilidades fácticas de intervenir desde ámbitos con influencia estructural como el diseño de programas y políticas sociales. Es decir, la ruptura con la tradición de participar exclusivamente en la fase de implementación de las políticas sociales. Esto tiene como imperativo consolidar

la competencia teórica necesaria para participar genuinamente en las discusiones de las ciencias sociales y en la producción de conocimiento.

Dentro de los ejes principales de este estudio se encuentra la noción de derechos, por lo tanto la noción de ciudadanía estará presente en el desarrollo del mismo. Esta noción condensa una perspectiva ético-política del Trabajo Social relacionada con la promoción de derechos; en este caso relacionada a las políticas sociales en torno a la juventud, que vienen ligadas indisolublemente al derecho a la educación.

En este sentido, el ámbito de la intervención profesional se encuentra en las manifestaciones de la cuestión social relacionadas con la vulneración de derechos. Sobre esto Abramovich y Courtis (2002: p 6) defienden la tesis que “la adopción de tratados internacionales que consagran derechos económicos, sociales y culturales generan obligaciones concretas al Estado, que (asumiendo sus particularidades) muchas de estas obligaciones resultan exigibles judicialmente, y que el Estado no puede justificar su incumplimiento manifestando que no tuvo intenciones de asumir una obligación jurídica sino simplemente de realizar una declaración de buena intención política”. Por lo tanto, en el marco de la intervención del Trabajo Social aparecen aquellos presupuestos establecidos en las leyes y la constatación de su incumplimiento. Se puede parafrasear a Nora Britos (2010) para afirmar que “este reconocimiento normativo contrasta con las importantes deficiencias en el reconocimiento de tales derechos y en su vigencia efectiva. La intervención del Trabajo Social se asienta en el acceso de la población a transferencias monetarias, bienes y servicios que forman parte de la materialización de los derechos sociales, y en procesos socio-educativos cuyo fundamento es la

problematización de los sujetos sobre sus necesidades y derechos. Así, la articulación entre necesidades y satisfactores demanda claridad conceptual sobre los derechos sociales de las personas y sobre las obligaciones del Estado en tal materia.” (Britos, 2010: p 1) . En este sentido, la autora continua agregando acerca de la exigibilidad de los derechos y manifiesta que “la exigibilidad de los derechos sociales es un campo amplio que incluye tanto la educación en derechos, la investigación y denuncia sobre violaciones a derechos sociales, la acción colectiva orientada al cumplimiento efectivo de los derechos, y múltiples formas de incidencia en políticas públicas (y en particular, en políticas sociales).”

En este punto es relevante para analizar estas tensiones que se desarrollan hacia el interior de la lógica del aparato estatal entre derechos, reconocimiento y exigibilidad. Para ello, la categoría acuñada por O’Donnell (1993) acerca de la *ciudadanía de baja intensidad*, viene a dar un insumo teórico poderoso y relevante para este estudio. En primer lugar por un dato propio de las realidades latinoamericanas y particularmente de la realidad Argentina; el reconocimiento de derechos en estas sociedades, aunque han sido procesos de lucha (muchas veces sangrientos) y de movilización social, no porta una dificultad en sí misma. La raíz nodal de las problemáticas se sustancia en el hecho de su efectiva aplicación y de la construcción de políticas públicas tendientes a la materialización de los mismos. De hecho la historia de la política pública reconoce derechos a los trabajadores formales, fundamentalmente mediante la idea de seguridad social, pero rezaga a los amplios sectores sociales postergados de esto; desocupados o aquellos que se desempeñan en

la economía informal⁷. Para estos sectores queda la asistencia, constituido sobre todo por las políticas focalizadas, es decir, transferencias monetarias (mayormente) destinadas a los pobres⁸.

O'Donnell (1993) analiza que un Estado no es capaz de hacer valer su legalidad en una democracia con ciudadanía de baja intensidad, es decir, que la existencia de este elemento en la organización del Estado en su conjunto hace peligrar el orden del mismo. El argumento clave de esto tiene que ver con la existencia formal de los derechos políticos, es decir, se puede votar libre y limpiamente (en muchos casos), existe el derecho de crear organizaciones, de agruparse, de fundar partidos políticos, de transitar libremente, expresarse sin censura. Se satisfacen los criterios de la poliarquía⁹ sin embargo existen variaciones que se relacionan con asuntos de equidad e igualdad en varias esferas sociales o, lo que es equivalente, con la democratización social y económica.

Para precisar, se sigue al autor en que el concepto “alude específicamente a la esfera política, a la teoría política de la democracia política, o poliarquía. Como se mencionó anteriormente, en las áreas marrones de las democracias nuevas por lo general se cumplen las condiciones políticas específicas para la

⁷ Elementos no menores estos dado que en la actualidad, guiados por las estadísticas oficiales, el desempleo es de un 7% y la tasa de informalidad (trabajo no registrado) es de un 32%.

⁸ Para un análisis de este tema, apenas enunciado, ver Filgueira (2007), Filgueira (2006), Draibe y Riesco (2005) Chechinni y Martínez (2011), Agis y otros (2010).

⁹ “*Gobierno de muchos*” según la Vigésima segunda edición del Diccionario de la Lengua Española de Real Academia. En 1953, R. Dahl y Lindblom utilizaron el término para designar el conjunto de procesos sociales existentes en los sistemas políticos democráticos. Con el término poliarquía, Dahl, en trabajos posteriores, denomina una gran variedad de fenómenos, por lo que su contribución teórica ha sido acusada de cierta vaguedad o imprecisión conceptual. En los primeros trabajos, significa ciertos aspectos de los gobiernos de los Estados-nación, organizaciones administrativas, territoriales, ciudades, pueblos, sindicatos y asociaciones voluntarias de intereses de carácter social, religioso etc. Designa también una situación de confrontación entre grupos o élites políticas por el apoyo electoral, garantizándose así la competencia entre los grupos de interés organizados. Reserva, en cualquier caso, el término democracia para referirse al sistema ideal, y emplea poliarquía para referirse a regímenes políticos relativamente democratizados, a las democracias reales (Reyes, 2009).

existencia de la poliarquía. Pero los campesinos, los habitantes de los barrios pobres, los indígenas, las mujeres y demás, muchas veces no logran un trato justo de la justicia, o no pueden obtener los servicios de los organismos estatales a los que tienen derecho, o no están libres de la violencia policial, o... una larga lista de etcéteras. Esas son restricciones 'extra-poliárquicas', pero todavía políticamente relevantes; ellas connotan la ineficacia del Estado como ley, la reducción de ciertas garantías y derechos que son tan constitutivos de la ciudadanía como el poder votar sin coacción. El resultado es una disyunción curiosa: en muchas áreas marrones se respeta los derechos democráticos, los derechos participativos de la poliarquía; pero se viola sistemáticamente el componente liberal de la democracia. Una situación en la cual uno puede votar libremente, y confiar en que ese voto se escrutará limpiamente, pero donde no puede esperarse un trato justo de la policía o de la administración de justicia, pone seriamente en duda el componente liberal de esa democracia y cercena gravemente la ciudadanía. Esa disyunción es la otra cara de la moneda de la poderosa mezcla de componentes democráticos y autoritarios de esos Estados." (O'Donnell, 1993: p 14).

Lo que se pone en debate en este apartado en torno a esta triada Estado-ciudadanía-Trabajo Social desafía, a su vez, las conceptualizaciones que se realizan acerca del estado y sus productos. Dado que, como concordamos anteriormente, es en el marco de estos productos de Estado (las políticas sociales y las instituciones y sus interrelaciones, fundamentalmente) que los profesionales del Trabajo Social desempeñan su labor, por tanto las lógicas imperantes condicionan (en muchos casos determinan) las opciones de trabajo. Caracterizar el Estado es entonces un imperativo epistemológico para la tarea

de los profesionales, para desentrañar los aportes que las ciencias sociales vienen haciendo en este sentido. Esto tiene como fundamento complejizar el sentido, alcance y dimensión de las intervenciones y, como consecuencia inevitable a este proceso, y no lateral sino nodal, asumir la responsabilidad de debatir en el concierto de las ciencias sociales.

Trabajo social, políticas públicas y educación.

En relación al análisis de las políticas sociales es necesario comenzar partiendo de la base de que en América Latina existen dos posiciones diferentes con respecto a la pobreza que tienen en común dejar de lado la discusión sobre el desarrollo. Una sostiene que es necesario inducir a los pobres a superar su propia situación, la otra supone que es tarea de los gobiernos generar las situaciones que faciliten la salida de la pobreza.

Desde esta perspectiva resulta necesario considerar que en una sociedad de mercado es el mercado el que organiza la sociedad. Por ende, el mercado es el principal mecanismo de exclusión.

Existen diversas teorías que abordan el problema de cómo combatir la pobreza. Una de ellas plantea que la mejor manera de combatirla no sería protegiendo a los grupos excluidos de la lógica competitiva del mercado, sino que consistiría en darles herramientas para que puedan participar dentro del mismo y así contribuir al desarrollo y crecimiento hasta llegar a beneficiarse.

Con respecto a las políticas públicas en torno a la juventud, como es el Progresar, cuyo objetivo fundamental es la terminalidad educativa, la formación y la capacitación, es preciso mencionar la relación que existe entre esta política y su vinculación con la teoría del capital humano.

A partir de las décadas del 50 y el 60 se comenzó a desarrollar una inmensa producción bibliográfica, y de investigaciones que centraban el análisis en la relación educación – economía. Los economistas comienzan a considerar una nueva variable, que de alguna manera tiene que ver con la posibilidad de desarrollo y de crecimiento económico de las naciones. Se comenzó a observar que aquellas naciones que estaban superando la situación de la post-guerra, eran aquellas que invertían en capital humano. Al aparecer esta nueva variable como “salvadora” de la posibilidad de desarrollo nacional se comienzan a desarrollar investigaciones a nivel sociológico y económico que justifican la necesidad de tomar en cuenta el capital humano vinculado a la educación.

Existen diversos autores que trabajan la teoría sobre el capital humano. Entre ellos podemos mencionar los estudios de Becker (1987). Según esta interpretación, las desigualdades surgen a causa de las diferencias en el capital humano. Éste, a su vez, es el resultado de las habilidades adquiridas por los individuos, debido a que existe una correlación positiva entre el nivel de ingresos y la formación. Así, la inversión en formación otorga beneficios en los ingresos monetarios durante la vida laboral. En la interpretación de Becker el capital humano determina que a lo largo del tiempo la desigualdad de las rentas familiares y la movilidad entre generaciones tenderán a equilibrarse y, aunque este equilibrio depende de varias condiciones (desde la suerte hasta el crecimiento económico), el factor principal se encuentra en el comportamiento de los mismos individuos. Entonces, la movilidad entre generaciones es el resultado de la capacidad de las familias para hacer la transmisión de sus recursos por medio de la inversión en la educación de sus hijos. Ahora, si bien

la primer transmisión es la propiedad, el capital humano se trasmite como resultado de la inversión familiar en éste.

Lo que podemos concluir según las interpretaciones de este autor es la importancia que le asigna a la educación como variable socio-económica en un contexto en el que la tecnología obliga a que las personas mejoren sus conocimientos, por lo que con el tiempo se produciría una tendencia al mejoramiento en la calidad del empleo.

En esta línea de trabajos, las primeras investigaciones surgieron durante la década del 60 y fueron desarrolladas por Schultz y Becker. Su intención primaria era refutar las tesis economicistas, por ello intentaban explicar la relación entre salarios, productividad y formación. En su argumento, la formación sería la vía más directa para el incremento de la calidad del trabajo, a partir de lo cual defienden la necesidad de integrar la educación como un factor explicativo de peso para analizar las sociedades más desarrolladas; de aquí que esta escuela englobe las teorías que ponen su énfasis en la importancia del capital humano.

Los trabajos de Schultz ya citados, se enmarcan en el contexto de los análisis post-keynesianos, en los que se buscaba establecer la relación entre inversión de capital y crecimiento económico. Según esta corriente, más allá de los tres factores básicos de la producción que había establecido anteriormente el análisis económico (tierra, capital y trabajo) se trataba, ahora, de explicar la existencia de un factor residual K (K= organización +actividad empresarial + tecnología + educación).

El análisis de estos autores se centra en encontrar las categorías que permitan mejorar las capacidades de las personas con el objetivo de avanzar sobre las

áreas donde sea necesario mejorar la inversión en formación de capital humano, estas áreas serían cinco: “1- equipos y servicios de salud, concebidos ampliamente por lo que incluyen todo lo que afecta a la expectativa de vida, fuerza y resistencia, vigor y vitalidad de un pueblo; 2- formación en el lugar de trabajo, incluyendo el aprendizaje al viejo estilo organizado por las empresas; 3- la educación formalmente organizada en los niveles elemental, secundario y superior; 4- los programas de estudio para adultos que no están organizados por las empresas, incluyendo los programas de extensión, especialmente en agricultura; 5- la emigración de individuos y familias para ajustarse a las cambiantes oportunidades de trabajo” (Schultz, 1961: 187-188).

Por lo tanto, los individuos que deciden invertir en su propia educación generan un remanente de capital que en el mediano o largo plazo culminará dando sus frutos; a su vez, toda inversión que los estados realicen en educación culminará en un aumento de la producción.

Continuando con el análisis, Coleman (1988) sostiene que el capital social estaría conformado por la red de relaciones personales que poseen los individuos y por su confianza en la base de reciprocidad de esas relaciones. Los cambios sociales serían entonces una amenaza que podría destruir las fragmentadas redes sociales de que disponen los pobres. En otras palabras, se asume que el efecto del capital social sobre la pobreza varía de acuerdo con la importancia de estas redes, a la vez que se asume que ellas tienen influencia sobre el desarrollo del capital humano.

Sin embargo no podemos asumir que “la tarea de la educación sea necesariamente preparar a los pobres para el manejo y procesamiento de información. Primero porque habría que demostrar que la rentabilidad social de

la educación se encuentra equitativamente distribuida. Es decir, que habiendo adquirido el mismo nivel de formación los individuos A (pobre) y B (no-pobre) tendrán las mismas posibilidades de acceso y no sufrirán otros procesos de exclusión.” (Del Valle, 2009: p 226).

Para dar una explicación de este fenómeno Blaug (1981) pone el acento en otras variables además de la educación: la familia, el origen social, etc., que junto con la educación influyen tanto en la ocupación como en la distribución de la renta. De este modo, los estudios que muestran una correlación entre formación e ingresos nos indican una simple realidad: aquellos que acceden a mejores niveles de formación logran acumular más capital y alcanzar mejores ocupaciones. Pero esto no es consecuencia de su formación sino de su capital social, y éste resulta de la clase social a la que pertenecen.

En este punto se puede afirmar que las medidas más convenientes para mejorar la situación de los pobres tendrían que concentrarse en el mejoramiento tanto de su capital humano como, y sobre todo, de su capital social. En esa línea Atria (2003: p 588) ha analizado el concepto de capital social con el fin de aplicarlo en políticas de lucha contra la pobreza. Éste autor señala dos de los principales componentes del capital social: amplitud de las redes sociales y capacidad para la movilización de recursos. Su argumento sostiene que los ‘pobres estructurales’ carecen de ambos componentes y sería prioritario elaborar políticas que les permitan ampliar sus redes sociales mediante el acceso a servicios sociales básicos. Es decir, las personas que se encuentran en situaciones de pobreza, poseen un conjunto de redes más o menos consolidadas, peor carecen de una amplia capacidad de movilización,

por ello el esfuerzo debería estar encaminado a brindarles los medios necesarios para que utilicen mejor sus propios recursos de manera autónoma.

Ahora es preciso considerar que quienes son definidos como pobres poseen recursos que no permiten, en el marco de las relaciones sociales actuales, aprovisionarse de los bienes y servicios que garanticen su supervivencia y reproducción, por lo tanto la pobreza no es la consecuencia de la falta de trabajo, de educación o de redes sociales, sino que todos esos factores son el contexto en el que se desarrolla.

Lo que se desprende de las teorías mencionadas es que existe la creencia de que fortaleciendo estos capitales (educación, desempeño económico y renta) se logrará poner fin al problema de la pobreza. Es decir se considera que la educación y el capital social mejoraran las posiciones de las personas dentro del mercado laboral y, que hay que brindarles los medios necesarios para que puedan integrarse al sistema productivo.

Es preciso considerar que este razonamiento ignora el hecho de que en un contexto de desempleo, no existen garantías de encontrar un trabajo de calidad, y esto podría invalidar el análisis de igualación entre el valor presente de beneficios y costos. Es decir, la relación entre escolarización y remuneración está mediada por la probabilidad de insertarse exitosamente en el mercado laboral.

El interrogante que se plantea a partir de lo expuesto es si realmente es responsabilidad individual de las personas en situación de pobreza buscar los mecanismos para superar su situación. O si por el contrario es responsabilidad de las políticas públicas que deben ocupar un rol decisivo en la superación de las desigualdades sociales.

En este sentido, y teniendo en cuenta las intervenciones que los trabajadores sociales realizan a diario, podemos concluir que las medidas tendientes a seleccionar a los pobres y a activar su capital humano difícilmente sean efectivas, ya que se traducen en nuevos procesos que incrementan la competencia en un escenario de escasez de recursos estatales.

Si nuestra sociedad se ha consolidado a partir de la idea de que el empleo asalariado es lo que permite que todos los individuos puedan afirmar su posición y participación social, debemos considerar que ni la informalidad ni la pobreza son un problema sino una situación con visos de fatalidad.

Por otro lado existen fuertes críticas a la Teoría del Capital Humano que provienen de autores como Bowles y Gintis (1975), quienes desde una perspectiva marxista cuestionan los fundamentos mismos de la teoría. Sostienen que su mayor deficiencia es la ignorancia de la “clase” como concepto económico central, y consecuentemente, del elemento clave de los sistemas capitalistas: el dominio del capital sobre el trabajo. Una adecuada teoría de los recursos humanos debería comprender tanto una teoría de la producción como una teoría de la reproducción social. Para esto, es imposible sostener una abstracción de las relaciones sociales en el proceso de producción y de adquisición de conocimientos y habilidades. No puede omitirse el rol que juega el sistema educativo en la legitimación de las desigualdades económicas.

Toda política social es perfectible y está sujeta a variables que son poco medibles en términos de sus efectos. La existencia de una política social está dando cuenta de un sistema de relaciones sociales que excluye a un conjunto de personas las cuales no participan del producto social, o, dicho de otra forma,

participan de una porción insignificante de la riqueza social. En este sentido, “el funcionamiento mismo del sistema económico prevé la existencia de estos ciudadanos imposibles, tan imposibles que ni siquiera pueden ser parte del trabajo alienado que señala Marx como el problema capital de la contradicción entre el capital y el trabajo. Sectores que no acceden, aun queriéndolo, a la explotación. Tal es el problema que socialmente se enfrenta, tal es el desafío que enfrenta el Trabajo Social y claramente en el concierto de las profesiones y actores ligados a la intervención en lo social. Pero la política social, hemos dicho, no enfrenta este problema. El Trabajo Social, claramente no enfrenta este problema. Atiende la contingencia, repara en los efectos o apenas amortigua el daño.” (Boga, 2014; 25).

Claro que los derechos sociales no son motivo de discusión y estas situaciones, con visos de fatalidad, requieren de intervenciones profundas que apunten a consolidar los derechos de sectores sociales históricamente postergados.

Los jóvenes titulares del PROGRESAR han sido incluidos en una ampliación de derechos sin precedente en la historia de la política social Argentina y constituye una novedad ya que incluye en la esfera de la política a un nuevo actor, definido por su franja etárea, pero que se desenvuelve como un actor nuevo, emergente, con demandas y particularidades que le son propias.

En este entramado de particularidades, es preciso apelar a la mediación como categoría que funciona como auxiliar para traducir el conjunto de demandas que emana un nuevo colectivo social. Es decir, el Trabajo Social está ahí donde es necesaria la conceptualización de nuevas demandas. Porque no alcanza con la ampliación de derechos, no es suficiente que los jóvenes

argentinos que están en situaciones de vulnerabilidad social sean incluidos en la educación. Lo que es decisivo es considerar cuáles son las *nuevas demandas* que va a generar este colectivo y cómo la política social es capaz de reaccionar y modificar sus estructuras o sus aspectos a raíz de la interpelación.

Capítulo V

Análisis del Perfil Socioeconómico de los jóvenes incluidos en el PROGRESAR del Partido de General Pueyrredón.

Introducción.

En Argentina hay un total de 4.700.000 jóvenes entre 18 y 24 años. La población total es de 40.117.096¹⁰ habitantes, por lo tanto la población incluida en la franja etárea del programa representa un 11.7% de la población. De éstos hay 1.500.000 jóvenes en condiciones de elegibilidad. A poco más de un año del lanzamiento del PROGRESAR se calcula, siguiendo con las cifras oficiales, que hay 500.000 jóvenes titulares del mismo. Solamente un tercio de la población en condiciones de acceder al programa ha accedido a realizar los trámites pertinentes para efectivizarlo. No se dispone de información de avance o informes de trabajo, que arrojen datos o aproximaciones acerca de los motivos de esto.

La encuesta fue realizada en el Partido de General Pueyrredón que, desde el punto de vista demográfico, la población total asciende a 618.989 habitantes. La población de jóvenes representa el 10.8 % de la población total. Esto constituye un total de 66.953 jóvenes integrados en la franja etaria de 18 a 24 años, de los cuales 33.691 son varones y 33.262 son mujeres.

Al mes de enero de 2015 en General Pueyrredón había un total de 6.034 titulares del PROGRESAR, según datos oficiales de la ANSES local. El tamaño definitivo de la muestra fue de 116 casos efectivos¹¹. La misma fue dividida según tres ámbitos en donde los titulares acreditaban el requisito educativo del

¹⁰ Todos los datos oficiales sobre población se desprenden del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010).

¹¹ El tamaño de la muestra se definió según la fórmula de muestreo aportada por Aguilar-Barojas (2005) en su artículo "Fórmulas para el cálculo de la muestra en investigaciones de salud"

$$n = \frac{N\sigma^2Z^2}{(N-1)e^2 + \sigma^2Z^2}$$

La misma permitió desarrollar el cálculo con un error muestral del 9%, una desviación estándar de 0.5 y un nivel de confianza del 95%.

programa, a saber: “Universidad Nacional de Mar del Plata” Facultad de Cs de la Salud y Servicio Social; Plan fines (plan de Finalización de estudios primarios y secundarios) y en tercer lugar los CIT.

El plan Fines implementado en el 2009, es una política educativa que depende del Ministerio de Educación de la Nación y se encuentra vigente en todas las jurisdicciones, siendo las autoridades provinciales quienes la implementan. El objetivo principal consiste en ofrecer a todos los jóvenes y adultos de 18 años un plan específico adaptado a las posibilidades y necesidades de los jóvenes, para que puedan finalizar sus estudios primarios y/o secundarios. El mismo se desarrolla en diferentes instituciones, como son sociedades de fomento, asociaciones civiles, sindicatos, organizaciones políticas, escuelas secundarias de adultos.

Los cursos de Introducción al trabajo (CIT) que brinda el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, tienen como objetivo fundamental ayudar al joven a elegir cuál es el mejor camino para enfrentar los desafíos del trabajo. Los jóvenes de 18 a 24 años tendrán a su disposición herramientas de trabajo que les permiten acceder a la información y acelerar el trabajo. Dentro de los CIT los jóvenes aprenden sobre sus derechos laborales y técnicas para buscar trabajo, también aprenden a utilizar una computadora con el objetivo de facilitar la búsqueda de empleo. Además, tienen la oportunidad de aprender un oficio, culminar los estudios primarios y/o secundarios, generar un emprendimiento productivo, realizar prácticas laborales y contar con asesoramiento para conseguir un empleo.

Desde el punto de vista metodológico, se trabajó en base a una encuesta estructurada con diferentes tipos de preguntas, cerradas, de alternativas simples y múltiples, abiertas y diferentes escalas de opinión.

Indicadores relevados

A continuación se realizará una exposición de los resultados que arrojaron las encuestas que se efectuaron, teniendo en cuenta cuatro indicadores que son de interés para los objetivos de este estudio:

- Composición familiar.
- Trayectoria educativa: nivel educativo alcanzado por el joven y su grupo familiar.
- Trayectorias laborales.
- Concepción sobre el PROGRESAR.

Composición Familiar

Tomando como referencia las categorías utilizadas por la CEPAL (2006) establecemos los siguientes criterios de análisis para considerar la estructura de las familias. En estén sentido, entendemos que “estructura de hogar se entiende la composición de los miembros del hogar, tomando como referencia o modelo ideal al hogar nuclear (ambos padres e hijos).” (CEPAL, 2006; 19). Posteriormente se establecen cinco categorías que clasifican a los hogares.

- Hogares unipersonales.

- *Hogares nucleares*: pueden tener núcleo conyugal completo o incompleto e hijos. Los nucleares suelen subdividirse en biparentales sin hijos, biparentales con hijos, monoparentales con jefe hombre, monoparentales con jefe mujer.
- Hogares extensos: pueden presentar un núcleo conyugal completo o incompleto más otros parientes del jefe de hogar. No hay presencia de miembros no parientes del jefe de hogar.
- Hogares compuestos: pueden presentar un núcleo conyugal completo o incompleto, pueden tener o no otros parientes del jefe de hogar, y tienen otros miembros no parientes del jefe.
- *Hogares sin núcleo conyugal*: no se conforman con un núcleo conyugal, con presencia de otros parientes del jefe de hogar y/o no parientes del jefe de hogar. Este tipo de hogar se conforma por dos personas o más.

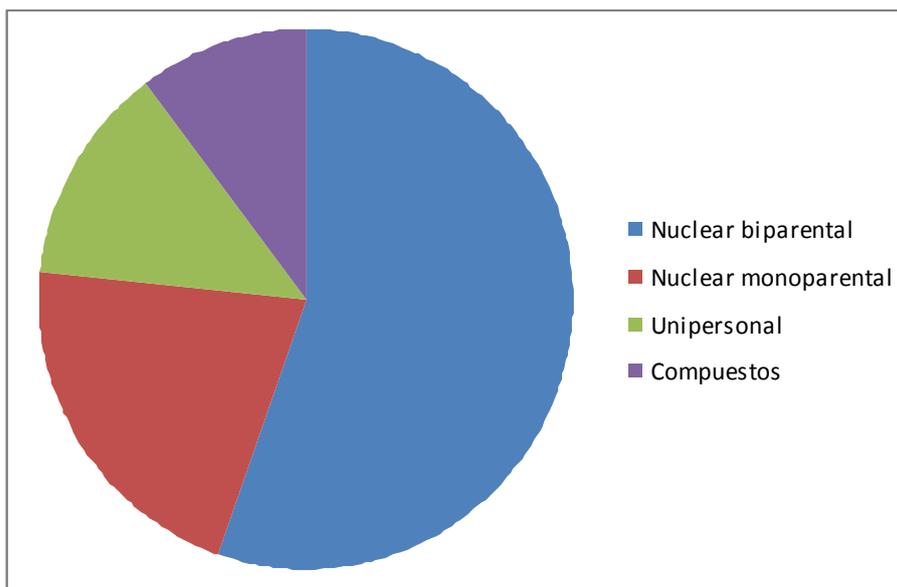
Cuadro N°1.

Distribución según tipos de hogares

Tipo de hogares		
	Cantidad	Porcentaje
Nuclear biparental	64	55
Nuclear monoparental	25	22
Unipersonal	15	13
Compuestos	12	10

Gráfico N°1.

Distribución según tipos de hogares



Se ha considerado la composición de los hogares de los jóvenes encuestados. Como se puede observar, un 55 % está conformado por hogares nucleares biparentales, es decir con presencia de ambos progenitores en el hogar e hijos. También podemos visualizar un porcentaje de 22 % que corresponde a hogares monoparentales, con jefaturas tanto femeninas como masculinas. El resto de la composición de los hogares se divide en hogares unipersonales, en donde el joven vive de forma individual, y los hogares compuestos, en donde las situaciones son variadas, pero en su mayoría el joven vive con su pareja en concubinato, con otros miembros.

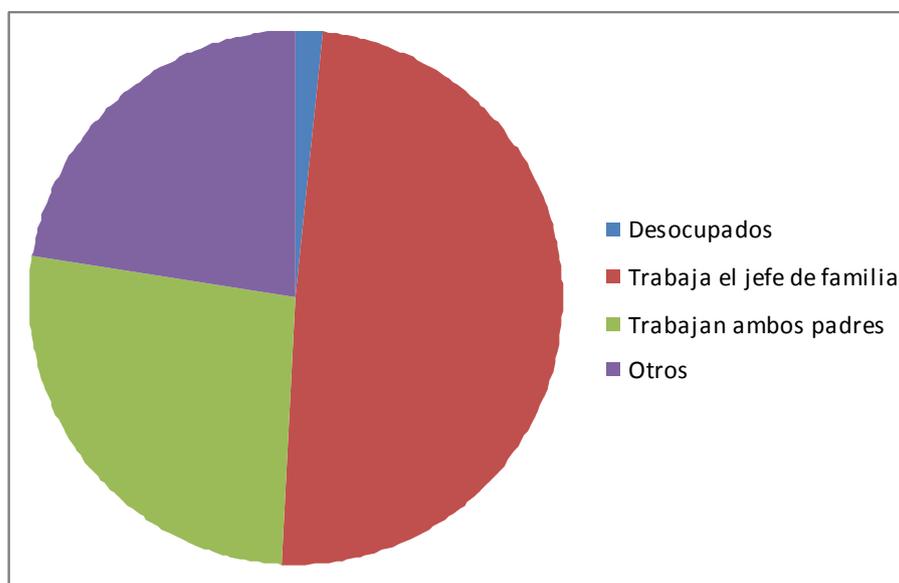
Cuadro Nº2.

Estructura ocupacional en el grupo conviviente de los jóvenes.

Ocupación	Cantidad	Porcentaje
Desocupados	2	1,7
Trabaja el jefe de familia	57	49
Trabajan ambos padres	31	27
Otros	26	22,4

Gráfico N°2.

Estructura ocupacional en el grupo conviviente de los jóvenes.



En este caso, se muestra la actividad en términos de ocupación que desarrollan los miembros del hogar de los jóvenes encuestados. Como podemos observar un 49 % de los hogares se sostiene por la actividad que desarrolla el jefe de familia. Esto por un lado implicaría la dificultad de los jóvenes para conseguir empleos de calidad y contribuir al sostenimiento de la economía familiar, y por otra parte la dificultad de no poder continuar con sus estudios al no contar con ingresos suficientes. Como podemos ver el gráfico también presenta un porcentaje del 27% en los hogares que trabajan ambos progenitores.

Las situaciones que aparecen bajo el ítem “otros” representa un conjunto de situaciones diversas cuya heterogeneidad dificulta la construcción de una categoría abarcadora. Fundamentalmente se relaciona con estrategias de reproducción de la vida cotidiana en donde varios de los integrantes del grupo familiar aportan para el desarrollo de la misma. A saber: trabajan los hermanos,

trabajan miembros no familiares, aportes externos de otros familiares no convivientes, etc.

Trayectoria educativa: nivel educativo alcanzado por el joven y su grupo familiar.

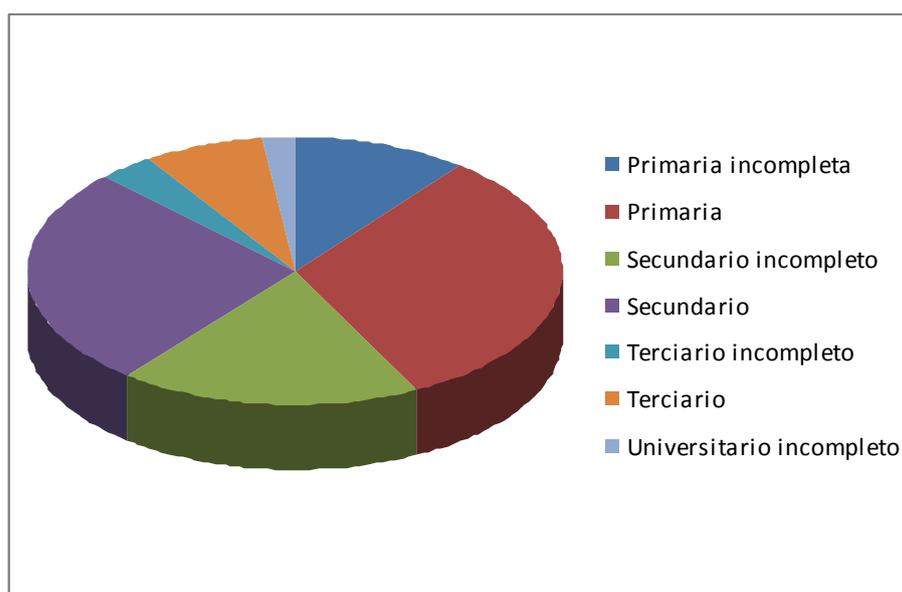
Cuadro 3.

Nivel Educativo Alcanzado por los padres

Nivel educativo alcanzado por los padres	Cantidad	Porcentaje
Primaria incompleta	16	10,8
Primaria	49	32
Secundario incompleto	28	18,3
Secundario	41	26,7
Terciario incompleto	5	3,2
Terciario	11	7,1
Universitario incompleto	3	1,9

Gráfico N°3

Nivel Educativo Alcanzado por los padres



En este apartado se pretende analizar el nivel educativo alcanzado por los padres del joven a los fines de aportar a una primera aproximación que permita considerar la influencia de la educación en la calidad del empleo y en la inserción laboral; aspectos que tiene que ver con el acceso de las familias a bienes y servicios de diferentes órdenes.

Como podemos observar un 26 % los padres presenta el secundario completo. Sin embargo podemos visualizar en el gráfico que un 18 % de los padres no ha finalizado sus estudios secundarios

Otro de los puntos a destacar es que un 10,8% de los progenitores no ha finalizado sus estudios primarios. Lo que permite inferir que esta población va a presentar serias dificultades a la hora de acceder al mercado de trabajo formal.

Con respecto a los estudios superiores tanto universitarios como terciarios podemos observar que corresponde un porcentaje muy pequeño del total de los padres.

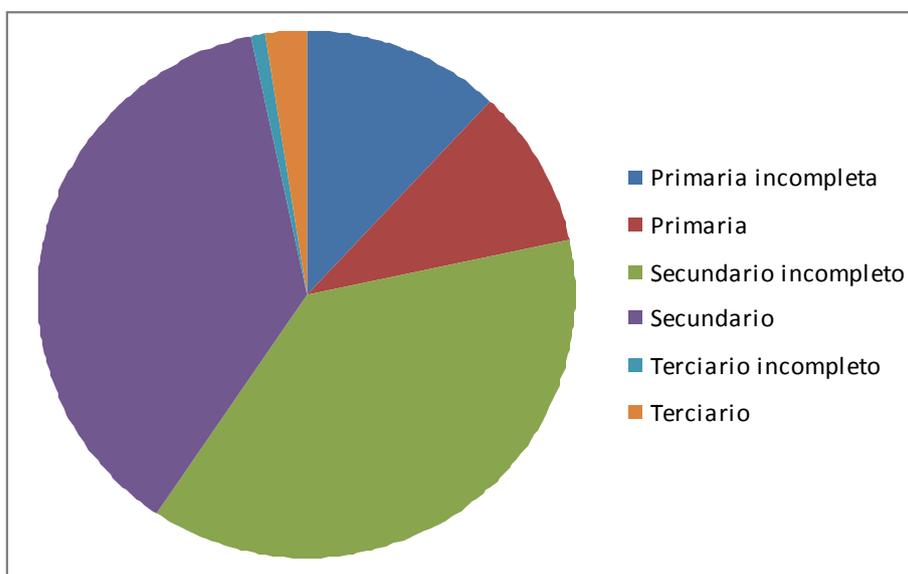
Cuadro Nº 4

Nivel educativo alcanzado por el joven

Nivel educativo alcanzado por el joven	Cantidad	Porcentaje
Primaria incompleta	14	12
Primaria	11	9,4
Secundario incompleto	44	37,9
Secundario	43	37
Terciario incompleto	1	0,8
Terciario	3	2,9

Gráfico N° 4

Nivel educativo alcanzado por el joven



En este caso podemos visualizar en el cuadro que el porcentaje mayoritario, es decir un 37 % de los jóvenes ha concluido sus estudios secundarios. Luego tenemos un 37,9 % que no ha finalizado sus estudios secundarios, pero, sin embargo se encuentra en algún dispositivo para poder concluirlo como por ejemplo el plan Fines.

También debemos mencionar que un 12 % de los jóvenes no ha finalizado sus estudios primarios, por lo que podemos inferir que esta condición va a generar grandes dificultades al momento de acceder al mercado de trabajo formal. Estas situaciones tienen que ver con múltiples causas, entre ellas, podemos mencionar el abandono de los estudios por no contar con los recursos económicos suficientes.

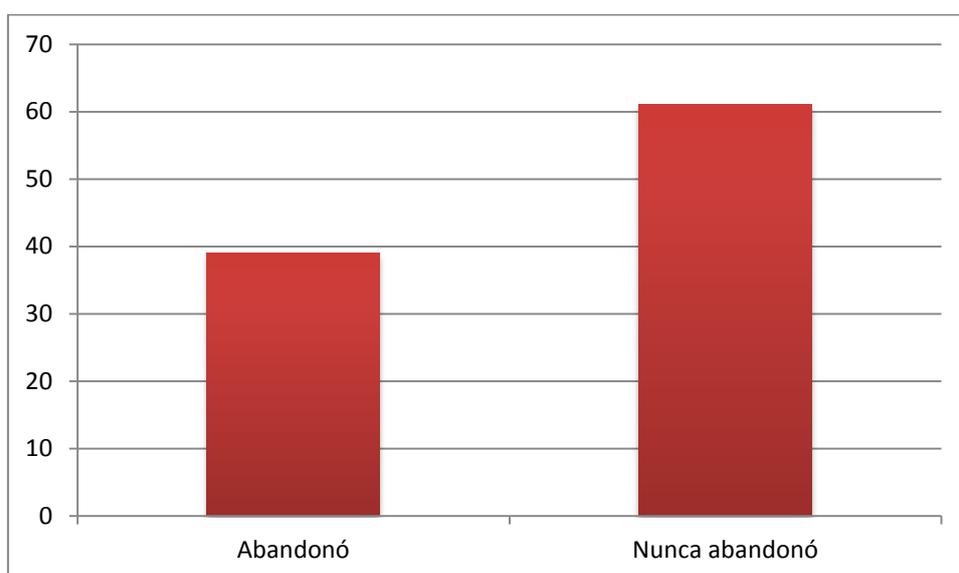
Cuadro N° 5

Jóvenes que abandonaron los estudios en alguna oportunidad.

Cantidad de jóvenes que abandonaron los estudios		
	Cantidad	Porcentaje
Abandonó	45	39
Nunca abandonó	71	61

Gráfico N°5

Jóvenes que abandonaron los estudios en alguna oportunidad.



Como podemos visualizar en el gráfico, el porcentaje mayoritario es decir, un 61% corresponde a los jóvenes que no han abandonado sus estudios durante su trayectoria de escolarización. Sin embargo un 39% esta representado por los jóvenes que abandonaron sus estudios durante algún lapso de tiempo. Como por ejemplo uno de los jóvenes encuestados que refiere que durante seis años no asistió a la escuela. Consideramos que son diversas las situaciones por las que los jóvenes se ven obligados a interrumpir sus estudios pero en su mayoría se relacionan con la falta de ingresos en el hogar, por lo que necesitan realizar algún tipo de trabajo remunerado para contribuir al

sostenimiento del hogar. Es necesario considerar que estos trabajos se realizan vulnerando los derechos de los jóvenes, y en su mayoría se desarrollan en la informalidad y en condiciones precarias.

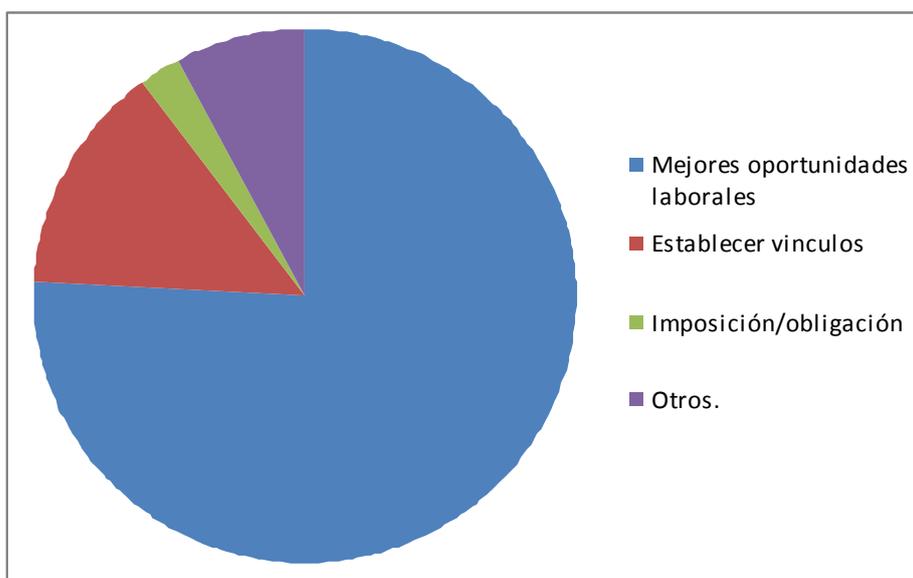
Cuadro nº6:

Percepción de los jóvenes acerca de la educación/capacitación.

Percepción de los jóvenes acerca de la educación/capacitación	Cantidad	Porcentaje
Mejores oportunidades laborales	88	76
Establecer vínculos	16	14
Imposición/obligación	3	2,5
Otros.	9	7,5

Gráfico nº 6:

Percepción de los jóvenes acerca de la educación/capacitación.



En torno a esta cuestión, cuando se solicitó desarrollar el significado de la educación/capacitación y su vínculo con los proyectos a futuro, los jóvenes en un porcentaje mayoritario es decir un 76% relacionan la capacitación y la formación con la posibilidad de acceder a mejores oportunidades laborales en el futuro. Es decir que se considera a la educación como un instrumento eficaz de movilidad social ascendente.

También tenemos un 14% de los jóvenes que relaciona la educación/capacitación como una forma de ampliar su red vincular. Y un porcentaje minoritario 2,5% que considera la educación como una imposición de sus familias. En la mayoría de las situaciones, los jóvenes refieren que sus familiares los han estimulado y apoyado para que continúen con sus estudios.

Trayectorias laborales.

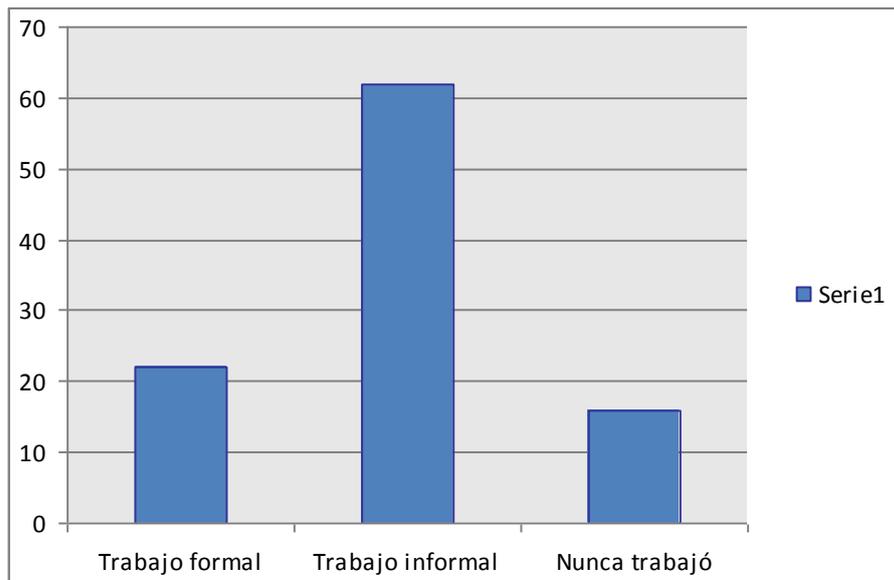
Cuadro Nº 7

Experiencia laboral del joven.

Experiencia laboral del joven	Cantidad	Porcentaje
Trabajo formal	26	22
Trabajo informal	72	62
Nunca trabajó	18	16

Gráfico Nº 7:

Experiencia laboral del Joven:



En este apartado se pretende analizar si el joven ha desarrollado alguna actividad laboral y como han sido esas experiencias. Como podemos observar la mayoría de los jóvenes han desarrollado alguna actividad laboral, lo que permite refutar el mito de los llamados ni, ni (no estudian, no trabajan) que se les ha asignado a los jóvenes por parte de algunos sectores de la sociedad. Sin embargo, como podemos ver en el gráfico un 62% de los jóvenes se desempeñan en actividades informales. Esto, además de vulnerar los derechos laborales de los jóvenes, ha permitido que estas actividades se desarrollen en climas muy hostiles de trabajo. Es recurrente que los jóvenes relaten situaciones a las que se enfrentaron como por ejemplo el trabajo a destajo, malos tratos por parte del empleador, escasas remuneraciones, etc.

Luego podemos visualizar que un 22% de los jóvenes se ha desempeñado en actividades registradas. Sin embargo las mismas se desarrollaban de manera esporádica y sin continuidad.

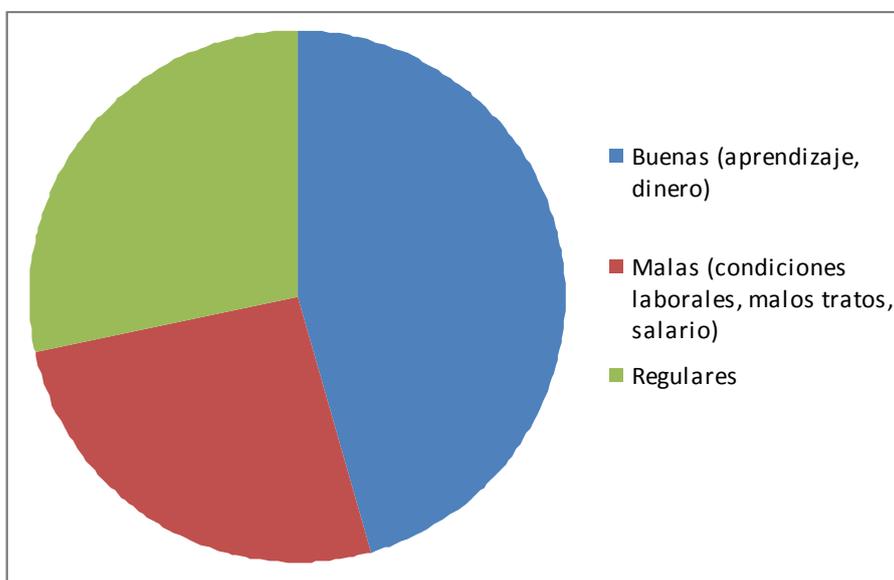
Cuadro Nº 8:

Percepción de las experiencias laborales

Percepción de las experiencias laborales	Cantidad	Porcentaje
Buenas (aprendizaje, dinero)	53	46
Malas (condiciones laborales, malos tratos, salario)	30	26
Regulares	33	28

Gráfico 8:

Percepción de las experiencias laborales



Como podemos visualizar en el gráfico un 46% de los jóvenes considera que han sido buenas sus experiencias laborales, porque pudieron adquirir conocimientos sobre alguna actividad específica y sobre todo porque pudieron acceder a una remuneración. Sin embargo si analizamos el relato de los jóvenes podemos constatar que las mismas se desarrollaron en malas condiciones. En donde se destacan los bajos salarios, el abuso de poder por parte del empleador y las jornadas extensas de trabajo.

Predominantemente aparece una interpretación ambiguo o contradictoria de las experiencias laborales, ya que ellas constituyen una fuente de ingresos, por tanto de modificación de situaciones vitales, pero sin embargo resultan ser ámbitos donde los jóvenes fueron maltratados o tuvieron que postergar (o dejar) otras actividades que resultaban de interés, como es la educación, las actividades lúdicas y la formación en diferentes niveles.

PROGRESAR: acceso, concepción y expectativas.

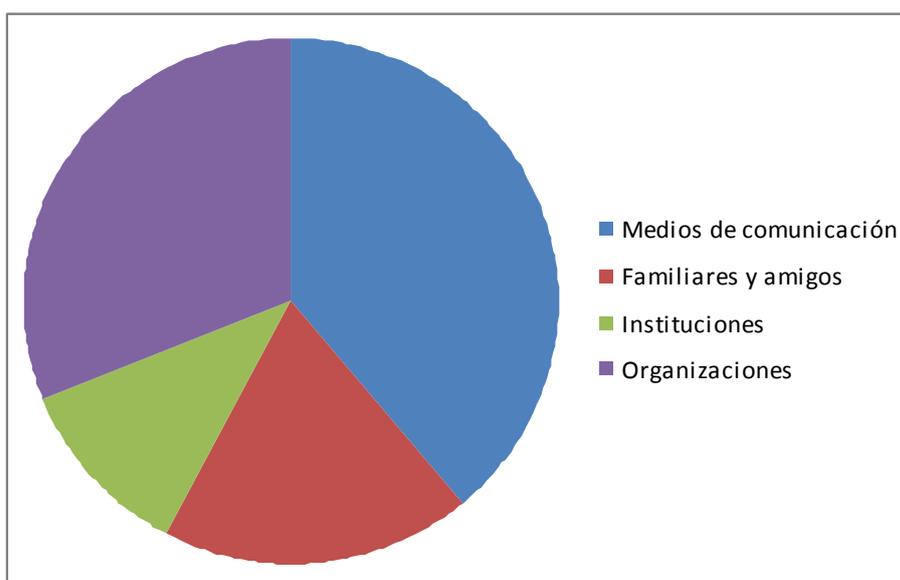
Cuadro N°9:

Cómo se enteró de la existencia del programa

Cómo se enteró del Programa		
	cantidad	porcentaje
Medios de comunicación	45	39
Familiares y amigos	22	19
Instituciones	13	11
Organizaciones	36	31

Gráfico N° 9:

Cómo se enteró de la existencia del programa



Con respecto a este apartado lo que se intenta es analizar los dispositivos a través de los cuales los jóvenes se enteran de la existencia del programa. Como podemos visualizar en el gráfico un 39% de los jóvenes advierten la existencia del Progresar a través de los medios de comunicación audiovisual. Luego tenemos un 19% en donde son los parientes o los amigos quienes anuncian la existencia del programa. Y por último un 31% y un 11% en donde son las instituciones de la sociedad, ya sean organizaciones políticas, universidades, centros de formación quienes informan sobre la existencia del programa.

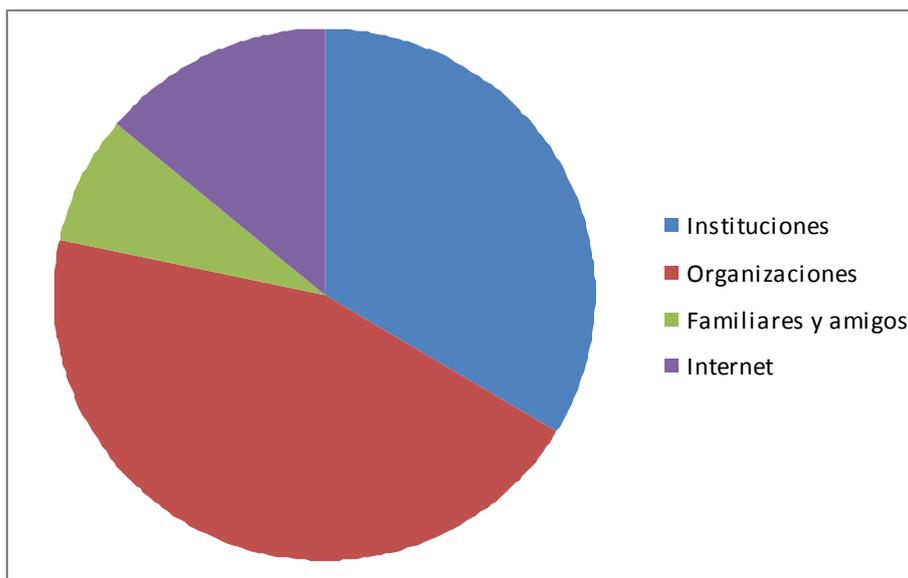
Cuadro N° 10:

Acceso a la información sobre el Programa

Acceso a la información sobre el Programa		
	cantidad	porcentaje
Instituciones	39	33
Organizaciones	52	45
Familiares y amigos	9	8
Internet	16	14

Gráfico 10:

Acceso a la información sobre el Programa



En este caso se ha considerado cómo acceden los jóvenes a la información sobre el Programa, es decir sobre los requisitos, las condicionalidades, la forma de cobro, etc.

Como podemos observar en el gráfico las organizaciones representan un 45% del total. Es decir que un gran porcentaje de las instituciones tanto políticas, como barriales, son las encargadas de volcar la información sobre el programa. Luego tenemos un 33% que corresponde a las instituciones estatales, en este caso Anses, quienes brindan la información necesaria para acceder al programa. Es por ello que Anses brinda charlas en las universidades para los estudiantes ingresantes. Sin embargo el porcentaje mayoritario está compuesto como se mencionó anteriormente por organizaciones políticas, por lo que si el joven no se encuentra participando de estas organizaciones, quedaría por fuera del acceso a la información sobre el programa.

Cuadro N° 11:

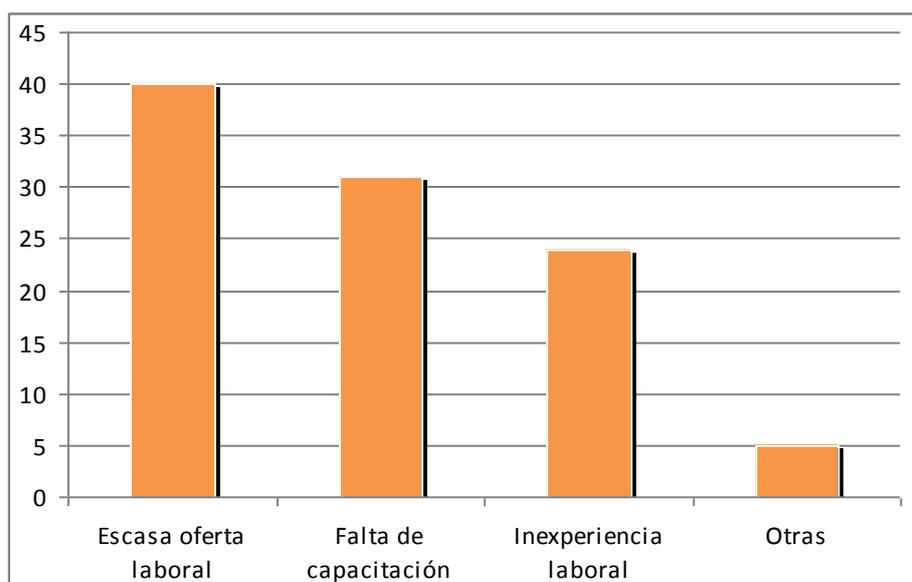
Percepción sobre las dificultades de los jóvenes para conseguir trabajo

Percepción sobre las dificultades de los jóvenes para conseguir trabajo

	Cantidad	Porcentaje
Escasa oferta laboral	47	40
Falta de capacitación	35	31
Inexperiencia laboral	28	24
Otras	6	5

Gráfico N° 11:

Percepción sobre las dificultades de los jóvenes para conseguir trabajo



En este apartado se intenta profundizar sobre las dificultades que encuentran los jóvenes a la hora de conseguir empleo. Como podemos visualizar en el gráfico un 40% de los jóvenes manifiesta como uno de los principales problemas, la escasa oferta laboral en el mercado de trabajo. Esto es un dato importante si agregamos que la ciudad de Mar del plata es la ciudad del país con mayor tasa de desocupación con un 14,4% según datos de organismos oficiales.

Es preciso tener en cuenta que existen grupos poblacionales que, por condiciones inherentes a su situación de hábitat y entorno social, enfrentan

mayores dificultades y condicionamientos a la hora de acceder a un empleo o de iniciar la búsqueda.

Luego tenemos un 31% de los jóvenes que relacionan la dificultad para acceder a un empleo con la falta de capacitación en relación a ciertas actividades específicas.

También un 24 % de los jóvenes manifiesta que una de las razones que imposibilitan el acceso al empleo tiene que ver con la falta de experiencia que tienen los jóvenes. Manifiestan que esto les genera indignación ya que no se les brinda la posibilidad de acceder a un empleo de calidad, tampoco la posibilidad de aprender algún oficio o trabajar en condiciones dignas.

Considerando estas situaciones que relatan los jóvenes y debido a las escasas oportunidades de inserción y progreso en el mercado laboral, fundamentalmente entre grupos vulnerables, podemos concluir que el cumplimiento de la meta del trabajo decente aparece lejano. En la mayor parte de las situaciones los jóvenes se dedican a tareas informales, en donde se vulneran sus derechos laborales, y se desarrollan en climas hostiles de trabajo, en donde se encuentran expuestos a malos tratos y a bajas remuneraciones.

Capítulo VI

Conclusiones

Como hemos analizado a lo largo de este estudio, a nivel mundial constituye un reto esencial la inclusión social de los jóvenes. Todos los indicadores tanto de desempleo, informalidad laboral, acceso a la educación, acceso a la salud demuestran que este es una de los sectores más desprotegidos.

La Argentina transito una década de crecimiento económico ininterrumpido (8 % en promedio anual desde 2002 a la fecha), pasando de tener una tasa de desempleo del 22,2% en el año 2002 a una tasa de desempleo actual del 7,5% según datos oficiales del último trimestre del 2014. Sin embargo los jóvenes no han visto este impacto ya que este segmento social presenta una desocupación de un 19.5 %, es decir 12% más alta que la general del país.

Las causas de este fenómeno son diversas y aquí intentaremos trazar, en vistas de los ya expuesto con los datos que se han presentado, algunas ideas acerca de cuáles serían las causas de este fenómeno como primera instancia para caracterizar el contexto de emergencia de una política como el PROGRESAR.

En primer lugar, es preciso considerar que el mercado de trabajo no es una realidad uniforme sino que presenta matices diversos. El primero de estos matices tiene que ver con la informalidad laboral. El sector asalariado de la población que como hemos indicado ha disminuido su desocupación, mantiene a un sector significativo de la población en condiciones de informalidad laboral. Es decir, la tasa de informalidad laboral estimada para el total de ocupados se ubicaría en torno al 44%. De esta manera podemos afirmar que existe un tercio de la población total del país que se encuentra sin la posibilidad de acceder a condiciones básicas de la seguridad social. Esta población tampoco participa

de convenios colectivos de trabajo, ni posee interlocutores (sindicatos) que sean capaces de articular las demandas específicas de su actividad.

Este es un aspecto que necesariamente requiere un alto en el análisis. Como hemos dicho el régimen de bienestar está sedimentado en el acceso al empleo formal. De esta manera, los trabajadores insertos en el sector informal de la economía reciben, por su condición de excluidos o su calidad de desempleados, diversas formas de asistencia y protección social. En sí mismos, por ejemplo, los ingresos de transferencias condicionadas o los ingresos de actividades informales resultan insuficientes pero combinadas ambas fuentes de retribución sirven para garantizar una mano de obra 'económica' y dispuesta a trabajar en cualquier condición. Paradójicamente, esto puede ser interpretado, a diferencia del planteo de Levy (2008)¹² como el equivalente de una subvención estatal a las empresas del sector informal. Es decir, "como un mecanismo de intervención estatal que tiende a mercantilizar informalmente a la fuerza de trabajo" (Del Valle, 2013: 44).

Por otra parte, un aspecto a destacar en este estudio tiene que ver con la incorporación temprana al mundo de trabajo por parte de los jóvenes. Ésta es un factor relevante que condiciona la culminación de los estudios requeridos para el acceso a un empleo de calidad. Esta problemática es una de las más preocupantes, ya que condiciona la inserción laboral futura del joven, reproduciendo con ello las condiciones de pobreza y exclusión.

¹² En la línea argumental de Levy (2008) el resultado de la política social sería que los trabajadores tendrían cada vez mayores incentivos para desempeñarse en el sector informal porque recibirían algunas prestaciones sociales, como acceso a guarderías, pensiones mínimas, servicios de salud, etc. y esto dañaría la productividad y el crecimiento económico. (Del Valle, 2013)

La concentración de la problemática del desempleo juvenil en los estratos de menores recursos se vincula con la necesidad que tienen los hogares más empobrecidos de llevar adelante estrategias ocupacionales que permitan la supervivencia. Es por ello que la incorporación de los jóvenes al mundo del trabajo constituye una estrategia de supervivencia frecuente para los hogares pobres, que necesitan aumentar sus ingresos. Este círculo que tiende a perpetuar inter-generacionalmente las condiciones de pobreza.

Es por ello que la situación de pobreza que impulsa a los adolescentes a incorporarse tempranamente al mercado de trabajo eleva la probabilidad de que estos deserten del sistema educativo (tanto por su nueva situación ocupacional como por la exclusión social en la que se encuentran). Esto genera que en un futuro se vean condicionadas sus posibilidades de obtener empleos de calidad, y por consiguiente de modificar, en la vida adulta, la situación de pobreza original.

La perspectiva adoptada por este trabajo implica considerar que el Estado y las políticas públicas deben orientarse a promover y garantizar derechos a los diferentes estamentos de la sociedad. La niñez, la adolescencia y la vejez han sido las franjas etáreas que históricamente se han considerado como prioritarias desde los diferentes ámbitos ya sea académicos, intelectuales, estatales, institucionales, etc. Es decir, los esfuerzos por movilizar oportunidades de inclusión y progreso laboral deberían estar destinados (con especial prioridad) a los grupos poblacionales que, por sus condiciones de hábitat y entorno social, enfrentan mayores dificultades y condicionamientos. Entre estos, se encuentran los jóvenes, que consiste en un grupo heterogéneo que requiere de políticas públicas acordes a las diferentes problemáticas, como

la formación, la iniciación en el mundo laboral, la paternidad y el cuidado infantil, las desigualdades de género, etc.

De acuerdo a lo planteado, podemos sostener que con la aparición del Progresar el sistema de protección social se ve ampliado, ya que se introduce una nueva franja etárea que incluye a los jóvenes de entre 18 y 24 años. Aparece entonces la juventud como sector social al cual el estado le garantiza un estilo de protección clásico que le permite el acceso a la educación y a la capacitación como herramientas para la inclusión social. Por lo tanto el Estado garantiza en la primera etapa de la vida los derechos de los niños, de los adolescentes y de los jóvenes, Como hemos planteado, esto está constituyendo lo que Mazzola ha considerado como un nuevo paradigma de protección ampliada de la infancia, la adolescencia y la juventud (Mazzola, 2012).

Sin embargo, es preciso considerar si accediendo a una mejor formación, los jóvenes pueden en un futuro acceder a puestos de trabajo de calidad. Los efectos segregadores que el mercado de trabajo produce sobre los pobres aun cuando éstos posean los mismos niveles de calificación, ya que las cualificaciones no son atributos técnicos de las ocupaciones ni de los trabajadores, sino construcciones sociales que muestran el resultado de una serie de luchas y negociaciones entre los sectores implicados en la definición de las ocupaciones. Es fundamental comprender que existe una construcción social de las diferencias que convierte a los pobres en sujetos orientados hacia el trabajo informal. Este proceso de 'socialización diferenciada' condiciona las posibilidades materiales de vida, las actitudes y las representaciones

simbólicas, posicionando a los pobres en situación de subordinación respecto a los no pobres.

Lo cierto es que una gran parte de los ciudadanos no tiene garantizado el ejercicio de sus derechos sociales ni su condición ciudadana. En este sentido, el Trabajo Social se ve interpelado por la necesidad de intervenciones profundas que apunten a consolidar los derechos de sectores sociales históricamente postergados. Es menester señalar las contradicciones, los límites, problemas y dificultades que tienen las políticas sociales y las instituciones del Estado.

Claramente, el desafío que el Trabajo Social tiene en estos espacios es la configuración de propuestas mediante la interpelación del orden institucional vigente. Ese orden sigue siendo un orden capitalista, las instituciones del estado lo son, como expresión de las clases dominantes, pero como expresión también de proyectos políticos, sociales y económicos que están en disputa y que se enfrentan claramente en la definición de un orden social más (o menos) inclusivo.

La expresión material más clara de estos proyectos se encuentra en el terreno de las instituciones. En el caso del Progresar, es preciso subrayar la ausencia de una estrategia global institucional. En otras palabras, la lógica de fortalecimiento de la ciudadanía mediante ampliación de derechos se ve subsumida a un sentido de acumulación que demuestra errores de orden fáctico. La ampliación de derechos debiera impactar positivamente en la ampliación de oportunidades, especialmente pensando en los estratos sociales más vulnerables y que menos han participado de la distribución del producto social. A saber; quienes menos han participado de los pactos sociales que

suponen la normatividad de nuestras sociedades en el sentido de una aspiración a la igualdad (al menos en el terreno normativo). Esto viene a ser algo como: más no parece ser más, sino que parece decir antes “quién” o “quiénes”.

La problemática fundamental que aparece en las diferentes formas de intervención en lo social es la ausencia total o parcial, dependiendo los casos, de una articulación de políticas. Las políticas y las instituciones, aparecen como un mosaico contradictorio de iniciativas muchas veces frustradas antes de llegar a una parte de lo que se había propuesto.

Sobre esto, el argumento de Oscar Oszlak es que la burocracia pública “(...) es, al mismo tiempo, la expresión material del estado (percibido como un aparato institucional concreto) y el brazo ejecutor que implementa sus políticas” (Oszlak, 2006: 2). Continúa Oszlak planteando que “las burocracias públicas son la contraparte concreta de la noción ideal-abstracta del estado, visto como la principal instancia para la articulación de relaciones sociales, o como el tejido conjuntivo que mantiene a la sociedad unida.” (Oszlak, 2006; 2). El Estado no viene a ser la “realidad de la idea moral” que proponía Hegel, sino que es un espacio de lucha de intereses contrapuestos, de conflictos que se desarrollan dentro de un marco de ciertos niveles de control.

Es este un terreno de disputa política y profesional, pero especialmente un terreno de disputa de sentido, lo que resulta necesario es que el Trabajo Social sea parte de la articulación de las políticas existentes. Sea un actor fundamental a la hora de repensar y postular los elementos donde el diseño de la política falló en su análisis de la realidad.

En el caso estudiado, el Estado dejó en las manos de las organizaciones de la sociedad civil la mediación entre el tejido institucional existente (ANSES) y los posibles titulares de este derecho. Este corrimiento implica implícitamente eludir las responsabilidades más elementales que el Estado tiene como tal. La estructura de funcionamiento de ANSES, así como con la AUH, ha implicado una democratización en el acceso a interlocutores válidos que reciban las demandas y efectivicen las prestaciones, esto claramente es una ruptura con las históricas prácticas clientelares que dominaban el área de la “gestión terminal de las políticas sociales”.

Vale decir que este es un terreno de debate profundo y necesario de la profesión, debate que aún no se ha realizado seriamente, independientemente de la vertiente teórica o política que lo aborde. La pregunta nodal del mismo gira en torno a por qué la efectivización de las políticas sociales, las transferencias de recursos, la articulación con las instituciones, la distribución de informaciones, etc, no han sido un ámbito donde predominó la intervención de trabajadores sociales. El conocimiento de los territorios quedó en manos de los referentes barriales y comunitarios, y en muy pocas oportunidades pudo ser un terreno donde se plantearan criterios profesionales para la ejecución de las políticas. No parece ser cierto, entonces, que ese ámbito privilegiado del Trabajo Social, como postulan los endogenistas (Ander-Egg, Kisnerman, Kruse, entre otros), sea la práctica.

Resulta ser un error de interpretación en las antípodas de lo señalado, señalar al Trabajo Social como responsable de estos problemas. Pero estas instituciones del estado desconocen el territorio, no tienen anclaje en los ámbitos de cotidianeidad de los sectores vulnerables de la población. En lo que

respecta al Partido de General Pueyrredón ha existido una ampliación de las agencias estatales que genera mayores posibilidades de acceso. Pero ese acceso no es inclusión. Porque, como venimos analizando, los factores de la exclusión son de orden de acceso material, pero también, y fundamentalmente, son de orden simbólico. Estos son los motivos por los cuales se explica que las agencias hayan tenido que terciarizar el trabajo con la población. Según la información extraída de la encuesta, el 45% de los encuestados se informó acerca de qué estudiar o en qué capacitarse a través de las organizaciones políticas y sociales. Es decir que la organización que asume la mencionada tercerización, jugó un papel determinante en las decisiones. En estos casos no se identifica un derecho, no se identifica una posibilidad de ampliar las oportunidades, sino que se visualiza un beneficio de orden económico (la afirmación no abre juicio alguno) mediante una organización que también le indica qué es lo que tiene que hacer.

Por otra parte que las elecciones no fueron planteadas desde criterios profesionales, tampoco con un sentido de prioridades elementales. En el caso de los jóvenes encuestados en el CIT¹³, como uno de los tres subgrupos de la encuesta, cerca de un tercio de los mismos no había terminado los estudios primarios. Por lo tanto, el desarrollo de un curso para vincularse al mundo del trabajo, que incluía alfabetización digital, derecho laboral y la construcción de un proyecto ocupacional, tenía una importancia marginal frente a la necesidad de terminar la educación elemental.

La ausencia de este conjunto de criterios abre dos interrogantes. En primer lugar, si el programa es capaz de brindar respuestas a las necesidades que

¹³ Curso de Integración al Trabajo del Ministerio de Trabajo y seguridad social de la Nación.

plantea este grupo específico. Por una parte faltan las instituciones y los agentes de las mismas, en donde los trabajadores sociales resultan ser un actor indispensable, para definir cómo vincular la red de instituciones que den respuesta a las necesidades de los jóvenes.

En segundo lugar, el otro interrogante que se abre a partir de esta situación es si realmente esta política logra alcanzar a los jóvenes que realmente lo necesitan, es decir qué sucede con aquellos jóvenes que no están vinculados con ninguna organización política ni social. Cuál es el rol que cumplen las organizaciones estatales para volcar la información a los sectores más vulnerables.

Resulta fundamental implementar de forma permanente un observatorio que pueda monitorear y aportar información confiable sobre los avances que tiene o no la implementación de la política. Esto también favorece a plantear dispositivos de contención que permitan abordar las problemáticas sociales.

A partir de lo expuesto consideramos que es necesario visualizar la heterogeneidad de la juventud, más allá de su aspecto generacional y como actor social. Es decir, hay una relación de las diversas concepciones de juventud no sólo en relación a la historia sino también vinculada a la peculiar posición que ocupan en la estructura social y a las diversas situaciones que puedan vivenciar en el tránsito a la vida adulta.

Lo que podemos señalar es que existe una importante paradoja con respecto a los jóvenes, ya que los mismos gozan hoy de más acceso a la educación y menos acceso al empleo. Es decir los jóvenes de hoy tienen más años de escolaridad formal que las generaciones anteriores, pero al mismo tiempo el índice de desempleo es dos o tres veces mayor respecto de esas

generaciones. En otras palabras, están más incorporados en los procesos consagrados de adquisición de conocimientos y formación de capital humano, pero más excluidos de los espacios en que dicho capital humano puede realizarse, a saber: el mundo laboral y la fuente de ingresos para el bienestar propio.

Lo que es necesario tener en cuenta es que los mercados laborales no garantizan ocupaciones estables para gran parte de los jóvenes, a excepción de los más formados; para el resto sobre todo en América Latina, queda disponible una profusa pero precaria gama de trabajos informales, con bajos ingresos y ninguna estabilidad. Como podemos visualizar en los datos que arrojaron las encuestas, un 62% de los jóvenes se desempeñó en actividades informales, en donde en su mayoría las mismas se desarrollaron en ambientes hostiles de trabajo, con jornadas extensas, y sin posibilidad de tener una continuidad laboral.

El presente estudio pudo determinar que todos los jóvenes buscaron trabajo en alguna oportunidad. Es fundamental considerar cómo la existencia de representaciones sociales negativas, especialmente la etiqueta que se les asigna a los jóvenes llamándolos “ni ni”, donde los jóvenes no tendrían inquietudes con respecto al trabajo son parte de un imaginario sin asidero. Lo que el presente estudio arroja es que los jóvenes buscan empleo y solamente pueden acceder (es decir, el mercado de trabajo los relega) a empleos de baja calidad.

Es por ello que creemos que el Progresar es una política eficaz que busca ampliar las oportunidades de los jóvenes, proyectarlos, incentivarlos. Desarrollar políticas a favor de este grupo etéreo, demanda intervenciones

complejas y heterogéneas, ya que son muy diversas las situaciones y las realidades de los jóvenes del país.

Es posible distinguir un conjunto de factores que influyen negativamente en el desarrollo del o la joven, generando un mayor riesgo de quedar marginado de la sociedad, tales como la incapacidad del mercado del trabajo para absorber la mano de obra al ritmo que ésta irrumpe; los contextos de violencia física y simbólica, ya sea dentro de la familia o en los barrios en los que viven las y los jóvenes; los actos discriminatorios por género, etnia o discapacidad física que sufren en distintos espacios de integración; el embarazo adolescente; entre otros. No obstante, la falta de educación (y los problemas de calidad asociados al sistema educativo) se constituye como uno de los principales factores de riesgo de seguir reproduciendo las condiciones de pobreza y desigualdad en las que nació y creció el joven.

El Progresar incide sobre dos bienes públicos esenciales, que son la educación y la salud. Esta política a favor de la juventud intenta producir un quiebre en los mecanismos de reproducción de la pobreza, en donde la formación y el conocimiento juegan un rol central para el joven.

Ahora es necesario detenernos a pensar si realmente los dispositivos estatales están en condiciones de brindar servicios de calidad a la población. Si realmente la implementación de esta política permitirá que los jóvenes se inserten al mercado de trabajo formal y puedan modificar situaciones de exclusión y pobreza.

Debemos tener presente que pese a haber transitado una década de favorables términos de intercambio externo, en Argentina aún resta mucho por

hacer. En este sentido, la promoción del trabajo decente es, sin lugar a dudas, una de las más importantes cuentas pendientes.

Referencias.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor, Christian Courtis (2002) Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales. Curso Básico Autoformativo sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Acosta, Luis; “La perspectiva histórico-crítica en el Servicio Social y la tesis del origen “espúreo” de la profesión de asistente social”, Revista Regional de Trabajo Social, Editorial EPPAL - Ediciones Populares Para América Latina.
- Aguilar-Barojas, Saraí. Fórmulas para el cálculo de la muestra en investigaciones de salud. Salud en Tabasco, vol. 11, núm. 1-2, enero-agosto, 2005, pp. 333-338. Secretaría de Salud del Estado de Tabasco. Villahermosa, México.
- Acosta, Olga y Ramírez, J. (2004). “Las redes de protección social: modelo incompleto”. *Unidad de Estudios Especiales*. CEPAL-Naciones Unidas.
- Adelantado, José y Elenise Scherer (2008) “Desigualdad, Democracia y Políticas sociales Focalizadas en América Latina”. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública. ISSN 0717-6759.
- Arendt, H., La condición humana, trad. R. Gil Novales, Barcelona, Paidós, 1993.
- Asian Development Bank (2001). Social Protection Strategy, disponible en:
http://www.adb.org/Documents/Policies/Social_Protection/social205.asp
- Atria, R. (2003) “Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo”. En: Cepal, Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. www.cepal.org (Documento de trabajo Nro 2-03) LC/G.2194-P. 23/09/08.

- Balardini, S. (2009) “Políticas locales de juventud: conceptos y experiencia argentina” En Políticas Públicas de juventud en América Latina. Oscar Dávila editor. Viña del Mar. Ediciones CIDPA
- Banco Mundial (2001) World social protection sector strategy: from safety net to springboard, Washington.
- Beccaria Luis, López Néstor(1996): El debilitamiento de los mecanismos de integración social en Beccaria, López, Sin Trabajo, UNICEF/LOSADA, Bs..As
- Becker, G. (1987) “Desigualdad y movilidad intergeneracional”. En: Tratado sobre la familia. Madrid: Alianza.
- Becker, M. y L. Maiman (1983), “Models of health related behavior”, *Handbook of Health, Health Care and the Health Professions*, David Mechanic (ed.), Nueva York, The Free Press.
- Bertranou, Fabio (coord.) (2010) *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares*, Oficina de la OIT en Argentina, Buenos Aires.
- Blaug, M. (1981) *Education and opportunities*. Cambridge University Press.
- Boga, Dante (2012). “Estado, Mercado y Trabajo Social. Apuntes para la construcción de alternativas”. Revista Plaza Pública. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Año 5 - N°7 volumen 3 – Págs., 162-176. ISSN 1852-2459.
- Boga, Dante (2014) Trabajo, ciudadanía y exclusión. La intervención profesional en las políticas públicas orientadas a la creación de empleo.”. II Encuentro Nacional de Trabajo Social. Políticas públicas e intervención profesional. Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social. Universidad Nacional de Mar del Plata. ISBN 978-987-544-600-7.
- Britos, Nora; Rubén Caro; Cristina González. (2010). Exigibilidad de derechos sociales e intervención en Trabajo Social.

- Brito, Roberto (1997) "Hacia una sociología de la juventud", Colección jóvenes, n.º 1, México, Centro de Investigación y Estudios sobre la Juventud de la Dirección General de Causa Joven.
- Candia, José Miguel. "Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales". Nueva Sociedad Nro. 156 Julio-Agosto 1998, pp. 116-126.
- Capello, Marcelo; Garcia, Oro Gerardo; Picasso Sofia Edicion (2014) "La Problemática Social entre los jóvenes y el programa Progresar" Foco Social. Nº 5.
- Castel, Robert (1997) "Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.", Paidós, Buenos Aires.
- Cavalleri, María Silvina y Parra, Gustavo (2007) "Aportes en torno al pluralismo para analizar el debate contemporáneo en el Trabajo Social argentino" en el II Congreso Nacional de Trabajo Social y Encuentro Latinoamericano de docentes, profesionales y estudiantes de Trabajo Social.
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo (2011) "Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos". Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la Cepal S E R I E población y desarrollo 69 Santiago de Chile, abril de 2006 "Familias, hogares, dinámica demográfica, vulnerabilidad y pobreza en Nicaragua" Milagros Barahona
- CEPAL, Invertir para transformar la juventud como protagonista del desarrollo"
- Cepal (2000) "Equidad, desarrollo y ciudadanía". En: www.eclac.org/publicacion (09-11-00).
- Cepal (2002) "Panorama social de América Latina". En: www.eclac.org/publicacion (12-3-02).
- Cichón, Michael; Wolfgang Scholz; Arthur van de Meerendonk; Krzysztof Hagemeyer; Fabio Bertranou y Pierre Plamondon (2004), Financing Social Protection, Quantitative Methods in Social Protection Series,

Geneva, International Labour Office/International Social Security Association.

- Coleman, J. (1988) "Social Capital in the Creation of Human Capital". En: American Journal of Sociology, Volumen 94. The University of Chicago Press.
- Del Valle, H Alejandro "Educación y pobreza" la hipótesis del capital individual y el capital social. Co-herencia, vol.6, Núm.10, enero-junio,2009, pp 207-237. Universidad Eafit, Colombia.
- Del Valle, Alejandro (2013) Protección social y transformaciones de las políticas sociales en Argentina, en A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI Lucía Cortes Da Costa, Vera Maria Ribeiro Nogueira y Vini Rabassa da Silva (Org.), Ed. Universidad Estadual de Ponta Grossa, Paraná, Brasil. ISBN: 978-85-7798-165-6.
- Del Valle, Alejandro (2009) *Transferencias condicionadas, redes de protección social y Bienestar en Latinoamérica*, en Kairos Revista de Temas Sociales N^o 24, Universidad Nacional de San Luis., San Luis, Argentina..
- Del Valle, Alejandro (2010) Comparing Welfare regimes in Latin America, in European Review of Latin American and Caribbean Studies N^o 88, January-June, Centre for Latin American Research and Documentation, Amsterdam, The Netherlands. (2010) Bienestar, familia y problemas de cuidado en América Latina라틴아메리카연구 Vol.2
- Diagnóstico del desempleo juvenil. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de trabajo empleo y seguridad social.
- Draibe, Sônia y Riesco, Manuel (2005) "El Estado de bienestar en América Latina desde una perspectiva histórica y conceptual", avance de consultoría en proceso para la Unidad de desarrollo social, Sede Subregional de la CEPAL en Ciudad de México.
- Draibe, Sônia y Riesco, Manuel (2006) "Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea." Mexico D.F. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Duarte, K. (2000) ¿Juventud o Juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente. En: Última Década. v.8 n.13, sep. 2000. Santiago de Chile
- Filgueira, Fernando (2007) “Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina”. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Filgueira, Fernando; Molina, Carlos Gerardo, Jorge Papadópolos; Federico Tobar (2006) “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina” Documentos de trabajo del INDES.
- García Delgado, D. (2013). La década ganada. Provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur (2002-2013). *Documento de Trabajo presentado en el Seminario Internacional, Estado, Mercado y Sociedad*, organizado por CEPES, Chile 21, Fundação Perseu Abramo, Fundación Liber Seregni y Revista Nueva Sociedad. Buenos Aires: Mimeo.
- Gojzman, D. (Coord.). Cajade, Andrea; Estigarribia, Maximiliano; Kunica, Sebastián; y Mazzola, Roxana (2010). *Hacia una Metodología para Orientadores que Trabajan con Jóvenes*. Programa Fuerza Solidaria del Banco de la Provincia de Buenos Aires, Asociación Civil ETIS y Japanese International Cooperation Agency (JICA). Buenos Aires: Editorial EUDEBA.
- Guerra, Yolanda. (1995) A instrumentalidade do Serviço Social. Cortez Ed.; São Paulo.
- Guerra, Yolanda (2008) Trabajo social y debates en Ciencias Sociales. Revista de Trabajo Social – FCH – UNCPBA.
- Hagemeyer, K (2001) Social Protection expenditure and performance reviews, Ginebra, OIT.
- Heler, Mario. (2005) La reflexión ética en las acciones de desarrollo: una incomodidad necesaria. Conferencia dictada en el I Seminario Internacional: Ética para el Desarrollo. Villa Hermosa, México.
- Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen, (2000) Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá, Banco

- Mundial, Washington, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social, núm. 6.
- Hopenhayn, Martín (2005) “América Latina, Desigual y Descentrada” Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.
 - Huber, Evelyn y Johan Stephen (2005) "Successful Social Policy Regimes? Political Economy and the Structure of Social Policy in Argentina, Chile, Uruguay and Costa Rica." Paper presentado en la conferencia sobre Democratic governability in Latin America, Notre Dame, Octubre 6-7.
 - Iamamoto, Marilda. (1997) Servicio Social y División del Trabajo. Editorial Cortez, Buenos Aires
 - Kessler, G. (1996). Adolescencia, pobreza, ciudadanía y exclusión. En
 - Konterllnik, I y Jacinto, C. *Adolescencia, pobreza, Educación y Trabajo*. Buenos Aires: Editorial Losada.
 - Krüger, Natalia Soledad. REFLEXIONES ACERCA DEL ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA TEORIA DEL CAPITAL HUMANO (Universidad Nacional del Sur - CIC)
 - Lo Vuolo, Rubén (2009) “Asignación por hijo”. Serie Análisis de Coyuntura Nº 21. CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PÚBLICAS.
 - Martínez Franzoni, Juliana (2005a) ‘Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales’, *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales de FLACSO*, Vol. 4, No 2.
 - Mazzola, R. (2012). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
 - Ministerio de Trabajo Empleo Y Seguridad Social De la Nación Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires. Evaluación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo: La mirada de los participantes.
 - Molina, Lorena. (2010). Trabajo Social: el viejo debate disciplina o profesión y las implicancias en la construcción de la autonomía profesional. VIII Congreso Nacional e Internacional de Trabajo Social. Costa Rica-2010.

- Montaña, Carlos Eduardo. (1997) El servicio social frente al neoliberalismo. Cambios en su base de sustentación funcional-laboral. *Serviço Social & Sociedade* nº 53. São Paulo, Cortez.
- Montaña, Carlos Eduardo (1998) Buscando la especificidad prometida. *Boletín Electrónico Surá* # 24.
- Montaña, Carlos Eduardo (2000) La naturaleza del servicio social. Un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción. Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social.
- Moreno, Luis (2003) “Ciudadanía, desigualdad social y Estado del bienestar”. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)
- Morlachetti, Alejandro (2011) “Adolescencia y juventud: sus derechos sexuales y reproductivos.”
- Navarro, V y Quiroga, A (2003) La protección social en España y su convergencia con la Unión europea, (mimeo).
- Ramírez Giraldo, Jorge (2003) “La renta básica: más allá de la sociedad salarial”. Escuela Nacional Sindical, Medellín, Colombia.
- OIT, Tendencias mundiales del empleo juvenil. Ginebra, 2004.
- O'Donnell, Guillermo (1993) Estado, Democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad* Nº 128 noviembre- diciembre 1993.
- O'Donnell, Guillermo (1993) Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una perspectiva Latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*. Vol. XXXIII Nº 130.
- Oszlak, Oscar (2006) Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Revista de Reflexión y Análisis Político*. Vol. XI, 2006, Abr: Buenos Aires, Argentina.
- Roca, Emilia (2010) Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares, en *Revista Debate público*, Año 1, Nro. 1; Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Pag. 29-43.
- Seco, Martín y Romo, Marino, (2005) La organización de la seguridad social, Buenos Aires, Fundación Interamericana para el Desarrollo y Formación de Fondos de Pensiones Laborales.

- Stiglitz, J. (2003). Capítulo IV. Las fallas de mercado. En *Economía del Sector Público*, pp. 95 a 108. España: Tercera Edición, Antoni Bosch.
- Sunkel, Guillermo (2006), “El papel de la familia en la protección social en América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 120 (LC/L.2530-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNESCO (2014). *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo. 2013/2014. Enseñanza y aprendizaje: lograr la calidad para todos*. Francia: UNESCO.

Sitios Web.

www.anses.gob.ar

<http://www.trabajo.gob.ar/>

<http://www.censo2010.indec.gov.ar/>

<http://www.indec.mecon.ar/>

<http://www.desarrollosocial.gov.ar/>

<http://www.cepal.org/es>

<http://www.cels.org.ar/home/index.php>

<http://www.progresar.anses.gob.ar/>

<http://www.informereservado.net/noticia.php?noticia=21763>

<http://www.infoleg.gov.ar/>

<http://www.margen.org/>