

Roberti, Eugenia

Políticas de empleo juvenil en Argentina: Una aproximación a los dispositivos de orientación socio-laboral para jóvenes (PROGRESAR y PJMMT)

VIII Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo (ALAST)

3 al 5 agosto de 2016

Cita sugerida:

Roberti, E. (2016). Políticas de empleo juvenil en Argentina: Una aproximación a los dispositivos de orientación socio-laboral para jóvenes (PROGRESAR y PJMMT). VIII Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo (ALAST), 3 al 5 agosto de 2016, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.7540/ev.7540.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar> <http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina. Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5



Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo

VIII Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo.

3 al 5 agosto de 2016. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Bs. As.

“La recuperación de la centralidad del trabajo en América Latina. Actores, perspectivas y desafíos”

Eje nº 10: Juventud, trayectorias laborales y transiciones. Edades y trabajo. Educación y trabajo

Grupo de trabajo N° 33: Desigualdades, educación y trabajo: tensiones y paradojas en la inclusión de jóvenes y adultos

Coordinador@s: Javier Lasida, Universidad Católica del Uruguay; Eliane Ribeiro Andrade, Universidad Federal del Estado de Rio de Janeiro; Ada Cora Freytes Frey, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Universidad Nacional de Avellaneda; María Eugenia Martín, CONICET-Universidad Nacional de Cuyo.

Políticas de empleo juvenil en Argentina: una aproximación a los dispositivos de orientación socio-laboral para jóvenes (PROGRESAR y PJMMT)¹

Autora y e-mail: Eugenia Roberti, eugenia.roberti@hotmail.com

Pertenencia institucional: (CONICET-CIS/IDES-PREJET/FaHCE-UNLP)

¹ Esta ponencia forma parte del proyecto de investigación “Los mundos de la inserción laboral de los jóvenes. Políticas públicas, lógicas de los dispositivos de apoyo a la inserción y trayectorias laborales de los jóvenes” (PICT 2012-0091), dirigido por la Dra. Claudia Jacinto; y del proyecto “Las tramas institucionales en los procesos de inserción laboral de jóvenes en el sector de la construcción de Avellaneda” (UNDAVCYT 2013), dirigido por la Dra. Claudia Jacinto; co-dirigido por la Mg. Ada Freytes Frey. Asimismo, parte de este escrito fue elaborado en el contexto de la Red INCASI, un proyecto europeo que ha recibido financiación del European Union’s Horizon 2020 en el marco del programa de investigación e innovación Marie Skłodowska-Curie GA No 691004, coordinado por Dr. Pedro López-Roldán. El escrito refleja únicamente la opinión del autor y la Agencia no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información que contiene.

Introducción

Los jóvenes se representan como uno de los grupos más afectados por la desocupación y la precarización del empleo, experimentando crecientes dificultades para insertarse de manera estable en el mercado de trabajo. Este fenómeno se vislumbra en sus altas tasas de desempleo, que duplican al conjunto de la población económicamente activa, permaneciendo en niveles superiores al 20%, aún frente al crecimiento de la actividad económica. En este marco, a partir de principios de la década de 1990 han surgido en la Argentina un conjunto de políticas y de programas de apoyo a la inserción laboral juvenil, que difirieron en cuanto a sus supuestos, orientaciones y estrategias de intervención.²

En este escenario, desde los años 2000 nos hallamos ante un cambio de coyuntura que impulsa otros paradigmas y entramados institucionales, que hacen hincapié en los *derechos* y la *activación* de las juventudes. Considerando estas preocupaciones, la presente ponencia analiza dos programas orientados a la promoción del empleo juvenil que son diseñados por distintos organismos estatales: Prog.R.Es.Ar y PJMMT. Estos programas proporcionan en forma simultánea prestaciones de seguridad económica y componentes de políticas activas de empleo, con el objetivo de generar oportunidades de inclusión socio-laboral a los jóvenes (de 18 a 24 años) en situación de vulnerabilidad por medio de acciones integradas que permitan su orientación, formación e inserción en el mundo del trabajo.

En especial, el estudio pone foco en analizar la orientación para el trabajo de estas recientes políticas de juventud, como parte de las iniciativas novedosas de intervención que se inauguran durante el nuevo milenio. En un primer apartado, se realiza así una breve caracterización de los programas desde su lógica político-institucional, buscando comprender los puentes que se generan en sus articulaciones. En una segunda instancia, se profundiza en el componente de orientación socio-laboral que impulsan ambas políticas. Desde este lugar, indagamos tanto los aspectos inéditos como también los límites y

² Desde los años '90 a la fecha es posible distinguir cuatro programas que pueden ser considerados como parte de las iniciativas del Estado Nacional para dar respuesta a la problemática laboral de este sector de la población: el Proyecto Joven (1993-2001), el Programa Incluir (2004-2007) y, en la actualidad, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (2008) y el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (2014).

contradicciones que surgen en su proceso de implementación. Finalmente, esbozamos algunas conclusiones generales y abrimos el debate a nuevos interrogantes.³

Las políticas de juventud en el siglo XXI: el caso del Prog.R.Es.Ar (Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina) y el PJMMT (Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo)

El problema de la integración de los jóvenes al mercado laboral se remonta a los años '80 en nuestro país, sin embargo, hubo que esperar hasta la década de 1990 para que dicha problemática se convierta en un asunto de Estado. Para comienzos del nuevo siglo las intervenciones públicas en materia de empleo juvenil adquieren una reconfiguración de la mano del diseño de políticas *activas*, que se contraponen a las del período anterior caracterizadas como asistencialistas y compensatorias. Este paradigma emergente imprime un carácter novedoso al modo en que se conceptualiza la “cuestión juvenil”, que involucra fronteras porosas en las relaciones entre educación-formación-trabajo. En otras palabras, las políticas de empleo dirigidas a jóvenes comienzan a considerar como ámbitos de intervención la terminalidad educativa, la orientación socio-laboral, la capacitación profesional y la inserción ocupacional, en la búsqueda de garantizar su integración desde un enfoque integral.

En este contexto, en el año 2008 se crea el PJMMT como política específica para atender a dicha población. Este dispositivo es ideado e implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), y se dirige a jóvenes de entre 18 y 24 años que estén desocupados y no hayan finalizado sus estudios secundarios. El programa brinda un conjunto integrado de prestaciones que está orientado a servir de apoyo

³ Para abordar estos objetivos desarrollamos la estrategia metodológica de la *investigación documental* (Valles, 1997). Sistematizaremos información proveniente de resoluciones ministeriales, documentos programáticos, decretos, páginas web oficiales e informes de organismos internacionales. Asimismo, realizaremos *entrevistas* con informantes clave, principalmente funcionarios y técnicos de los programas (directores, coordinadores, talleristas, tutores y personal de la GECaL). Los nombres de los entrevistados han sido modificados con el fin de preservar el anonimato. Por último, es importante señalar que la presente ponencia está inserta en una investigación más amplia que se desarrolla en los municipios de Avellaneda y La Matanza, con el objetivo de comprender la configuración de las trayectorias formativo-laborales de jóvenes que participan de estos programas.

en la construcción e implementación de un proyecto formativo-ocupacional, permitiendo a los participantes identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo (Art. 1º Resolución 497/08).

De este modo, el aspecto novedoso de esta política reside en el carácter integral de sus componentes, que requiere de una multiplicidad articulaciones horizontales y verticales para desarrollar un esquema de prestaciones a nivel local. Así, las tramas de actores e instituciones involucradas en la implementación del PJMMT demanda una fuerte coordinación entre los distintos niveles jurisdiccionales; al mismo tiempo, promueve el diálogo social de los diversos actores que configuran la relación educación-formación-trabajo: Instituciones Educativas, Centros de Formación Profesional, Organizaciones Empresariales, Sindicales y de la Sociedad Civil.

Paralelamente, en línea con la extensión de las políticas de protección social y la consolidación que fue adquiriendo la promoción de la escolaridad en el marco de las políticas de empleo de los últimos años, surge a principios de 2014 el Prog.R.Es.Ar. Este programa está dirigido a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, en situación de vulnerabilidad económica, con el objeto de que puedan finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar (o retomar) la educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo (Decreto 84/2014). En este punto, la implementación del Prog.R.Es.Ar implicó un incremento de la cobertura potencial de las políticas activas de empleo dirigidas a esta población, así como también una reformulación en cuanto a los servicios brindados y a la administración encargada de la gestión de la política para jóvenes (OIT, 2015).⁴

⁴ Si bien ambas políticas convergen en delimitar a la juventud dentro del rango etario de 18 a 24 años, las principales diferencias residen en los requisitos de acceso que establecen: el PJMMT sólo considera el registro en el trabajo, en tanto que el Prog.R.Es.Ar atiende a la situación familiar; a su vez, difieren en el corte que demarcan respecto a la participación en el sistema educativo formal. Así, en el Prog.R.Es.Ar: a) pueden ingresar jóvenes con secundario completo (para iniciar o retomar estudios superiores); b) pueden participar todos aquellos que posean un empleo formal (mientras que su ingreso no supere tres veces el salario mínimo a nivel individual y/o del grupo familiar).

-De acuerdo a cómo sea el nivel de ingreso se liquida por el Prog.R.Es.Ar o se liquida por el PJMMT. Lo que intentamos o logramos es que para el joven sea lo mismo, en realidad lo que hacemos es **juntar las dos políticas para tener una cobertura mayor de los jóvenes**

-Claro, y según el perfil educativo también...

-Sí, nosotros [PJMMT] tenemos restricción educativa y ellos no [Prog.R.Es.Ar]; y nosotros no tenemos límite de ingreso y ellos sí [...]. Es algo que parece complicado pero en realidad **para el joven no hay ninguna diferencia**, de hecho en cualquiera de estos cursos tenés jóvenes que están en el PJMMT y jóvenes que están en el Prog.R.Es.Ar (Fernando, Ex-coordinador Nacional del PJMMT).

En relación con la gestión de la política de empleo para jóvenes, la implementación del Prog.R.Es.Ar implica que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) adquiere un rol protagónico, dado que es la institución que tiene a cargo la administración, el otorgamiento y el pago de las prestaciones. Asimismo, surge al interior del Ministerio de Trabajo una reconfiguración de sus líneas de acción que incorpora al Prog.R.Es.Ar como “*una puerta de entrada más*”, que posibilita que los jóvenes beneficiarios de ese programa puedan realizar cursos de introducción al trabajo, capacitaciones de formación profesional y participar de las acciones de entrenamiento e inserción laboral en el marco del programa integral de promoción y protección del empleo registrado PROEMPLEAR.

De este modo, es importante señalar la complementariedad que se establece entre ambos programas, al buscar dar apoyos acumulativos para la inclusión socio-laboral de los jóvenes. En efecto, nuevas formas de protección social se suman, ampliando derechos; en especial, uno de los principales avances refiere a la extensión de la terminalidad educativa hasta el nivel superior. Sin embargo, estas articulaciones programáticas no están exentas de conflictos y desplazamientos: en términos de la conceptualización de la “problemática juvenil” podemos apuntar *el pasaje de una búsqueda de empleabilidad hacia un enfoque de derechos*.

La conceptualización diversa del sujeto joven que formula cada una de estas políticas se vislumbra no sólo en que intervienen distintas mediaciones institucionales, que establecen criterios disímiles respecto de la población destinataria, sino también porque se enmarcan en diferentes líneas de acción. El PJMMT se inserta en el Plan Integral de Empleo “Más y Mejor Trabajo” que supuso una estrategia novedosa en la articulación sectorial y territorial destinada a fortalecer la inclusión socio-laboral de los trabajadores,

principalmente, mediante el desarrollo de capacidades y competencias que mejoren sus condiciones de *empleabilidad*. Este cambio de foco en la oferta programática del MTEySS se observa, en particular, con el Seguro de Capacitación y Empleo que marca la transición hacia políticas activas con base en los municipios, a través de la conformación de una Red de Servicios Públicos de Empleo (CIPPEC, 2012). En contraposición, el Prog.R.Es.Ar depende institucionalmente del ANSES, siendo su principal antecedente la Asignación Universal por Hijo. Esto plantea una continuidad en la protección social universal para niños y jóvenes en base a un *enfoque de derechos*; en este sentido, se conceptualiza a las juventudes en términos de sujetos de derecho y ya no como simples “beneficiarios” de la asistencia del Estado. Como señala una de las entrevistadas:

-La idea era más que nada aprovechar la **experiencia que ya se había tenido antes con la Asignación Universal**, para llevar el PJMMT a una **política universal** (Lucrecia, Ex-coordinadora operativa del Prog.R.Es.Ar).

Ahora bien, a nivel de la gestión cotidiana de las políticas, estas diferencias adquieren una nueva tonalidad. En primer lugar, el trabajo de campo develó que el surgimiento del Prog.R.Es.Ar presentó para los funcionarios y técnicos encargados de la implementación del PJMMT un punto de inflexión en lo que respecta a la “*aparición de un programa que ya existía*”, aduciendo “*el cierre de persianas en las Oficinas de Empleo*”, confinadas a la ejecución a nivel territorial de las acciones del MTEySS.⁵ Durante esos primeros momentos de “convulsión”, las diferencias y articulaciones entre ambos programas no se establecieron con claridad; los actores institucionales entrevistados apelaban a puntos de vista contrapuestos para hacer referencia a objetivos, orientaciones, alcances y formas de intervención. Pasado el tiempo -establecidos los puntos de fuga y contacto- se esclarecieron las imbricaciones entre ambas políticas, reflejo de la emergencia de nuevos discursos institucionales para la comunicación con jóvenes.

⁵ Es necesario aclarar que el surgimiento del Prog.R.Es.Ar tuvo un impacto en la adhesión de los beneficiarios del PJMMT, cuyo número tendió a la baja. El traspaso se produjo “de forma directa” por medio del sistema de información que cuenta el MTEySS para la gestión de sus programas. Se basa en una plataforma digital que se gestiona a través de las Oficinas de Empleo Municipales (OEM), las GECaL y el propio nivel central. Los datos de los beneficiarios, por su parte, se cruzan con las bases de la ANSES, para constatar que los jóvenes cumplen con los criterios establecidos en el Prog.R.Es.Ar.

-Eso lo hace el sistema, no podemos nosotros saber por qué motivo el sistema se maneja de esa forma... Por eso les decimos: **“ustedes son Jóvenes-Progresar”**, por el motivo de si quedan desvinculados en un programa, están en el otro... para no quedarse sin ninguno de los dos

-Claro

-Porque **hay cursos que van a salir liquidados por el Progresar y hay cursos que van a salir liquidados por el PJMMT**, entonces les das un panorama a los chicos de los dos programas que van a hacer (Carla, miembro del equipo técnico de la OE La Matanza).

Si bien en su gestión cotidiana estos programas nacionales se articulan, superponen y conviven, no se identifican mediaciones institucionales formales para la coordinación de acciones, más allá del cruce de datos a través de la “plataforma informática”. En este punto, el MTEySS establece vínculos con el ANSES, sin existir como nexo la mediación de la jurisdicción municipal. La OEM sienta entramados con jóvenes del Prog.R.Es.Ar -por medio del PROEMPLEAR-, pero esa vinculación *“es directa con el joven”* (Nélida, Directora de la Red de OEM Avellaneda).

Subjetivación, activación y orientación para el trabajo en las recientes políticas de juventud

El Prog.R.Es.Ar y el PJMMT se plantean como respuestas institucionales diferentes a las intervenciones públicas precedentes, presentando un enfoque novedoso que hace hincapié en la *activación* de las juventudes. En primer lugar, como advierten las entrevistas al equipo técnico, el aspecto central es que los jóvenes deben realizar alguna actividad para recibir un incentivo económico (no remunerativo) a cambio. De este modo, se establece un distanciamiento entre el *“plan”* y el *“programa”*, donde el estímulo económico está *“condicionado”* al cumplimiento de ciertos requisitos, contraponiéndose con el modelo de asistencia social que percibe al beneficiario como *“un sujeto pasivo”*.

-El programa viene a enfrentarse con lo que está instalado desde hace muchos años: cobrar un plan. **El plan tiene como cambio no hacer nada.** Entonces este programa lo que hace es barrer esa imagen que está muy instalada, muy fuertemente, de que sin hacer nada vos podés recibir una ayuda económica. Viene a sacar un poco eso de eje y a tratar de transmitirle al joven que vos podés tener

una ayuda económica pero, siempre y cuando, te capacites, hagas algo a cambio de eso. De hecho, los jóvenes para que perciban la ayuda económica, tienen que estar vinculados siempre a algo. A algo, me refiero a una prestación: tienen que estar haciendo la escuela, un curso de formación profesional, un entrenamiento, un CIT, un curso de empleabilidad o un curso de apoyo a la búsqueda de empleo. Bueno, hay muchas prestaciones que pueden hacer. Pero **para percibir la ayuda económica siempre tienen que estar haciendo algo** (Jésica, Coordinadora del PJMMT Avellaneda).

-La idea es convencerlos de que sigan estudiando y se capaciten. Este no es un plan que te pagan por hacer nada, o sea, **no es el “plan de los vagos”**, como lo suelen nombrar en la tele ¿viste?... Enseñarles a ellos que no es un plan que el Estado les va a tener que pagar siempre, sino que es **una posibilidad de una capacitación y una beca para que ellos progresen**. Es una beca -por un lapso de tiempo- para que le saquen jugo, puedan progresar y tener un mejor perfil de ellos mismos... presentar un currículum con un montón de experiencias de cursos y de prácticas laborales. O sea, no para que el Estado los viva manteniendo, sino para que ellos vean lo favorable que es este programa para su futuro (Virginia, Coordinadora del PJMMT La Matanza).

Esto plantea un desafío a las mediaciones institucionales que deben diseñar estrategias de intervención que actúen sobre las *subjetividades*. En efecto, se visualiza la problemática de la inserción laboral juvenil como una responsabilidad individual, que es conceptualizada por el equipo técnico local en términos de falta de “*cultura de trabajo*”, poco disciplinamiento, déficit de saberes; a lo que se suma “*la particularidad de la edad*” asociada con la inmadurez, ausencia de proyección, escasa motivación e interés. Surge así un énfasis en la *orientación* como un elemento clave vinculado a las políticas activas de empleo, que busca incidir sobre las actitudes y disposiciones de los jóvenes hacia el trabajo.

-El obstáculo que presentan es la inexperiencia y tratar de adecuarse a una cultura del trabajo. Esto que decíamos, cumplir un horario o ir a trabajar todos los días. Esto que quizás para vos es mínimo y que tiene que ver con un orden propio de la vida, no lo es. Cuesta mucho. Por ejemplo, todo el tiempo estamos: “chicos, cuando faltan tienen que presentar un certificado.” Y nada, no. Son muy pocos los que pueden responder a ese mínimo requisito

-¿Y vos qué pensás, con qué background familiar vienen...?

-**No vienen con cultura para el trabajo. Cero. No manejan esa idea de ir a trabajar todos los días**, de responder a una autoridad, de responder a una empresa, del énfasis del trabajo, **de la motivación, de forman parte de un lugar... del trabajo como identidad propia**, generar una identidad propia a través del trabajo, no. Cada vez menos (Jésica, Coordinadora del PJMMT Avellaneda).

-Siempre el desafío fue llegar a los Ni-Ni, los que ni estudian ni trabajan... y bueno, no es fácil porque me parece que es muy difícil despertar la motivación. No porque estos chicos no quieran trabajar, no quieran estudiar, **no saben lo que quieren y es muy difícil incentivarlos o motivarlos para hacer una actividad** (Verónica, miembro del equipo técnico de la GECal).

De este modo, se comienza a configurar un cambio en los ejes conceptuales para abordar los problemas de la inserción laboral de los jóvenes: de las “necesidades de capacitación” hacia las “disposiciones al empleo”. Vinculado a una lógica de activación, la *orientación* pasa a ser así una de las medidas clave de las políticas de empleo, de la mano de las concepciones basadas en “dar herramientas para el manejo de la propia trayectoria” (Jacinto, 2010: 139). Este componente se fue consolidando en estas líneas programáticas, apareciendo como un tipo de intervención que abarca desde un carácter puramente instrumental hasta la búsqueda de una orientación más integral, por medio de un fortalecimiento de las subjetividades. En efecto, la puerta de entrada y la instancia obligatoria son los Cursos de Introducción al Trabajo (CIT), donde se desarrollan aprendizajes vinculados tanto con la elaboración de currículums vitae, la disposición de herramientas para la búsqueda de empleo, el buen desempeño en entrevistas laborales; como también conocimientos sobre los derechos y deberes del mercado de trabajo e, incluso, la configuración de un proyecto “*formativo-ocupacional*” o “*de vida*” por parte de los jóvenes participantes.

Es importante aclarar que este primer módulo no se reduce a estos aprendizajes, como apunta una coordinadora, se busca incidir además en aspectos ligados con la formación actitudinal: “*primero es el CIT donde vos le enseñás una conducta, de venir a cursar tres veces por semana en un horario... de cumplir con esa responsabilidad*”. De forma complementaria, en correspondencia con lo que señala la literatura sobre el tema, las transformaciones que propician implican también otros aspectos subjetivos centrados en el fortalecimiento de la autoestima y el desarrollo de habilidades comunicacionales e interaccionales para el mundo laboral (Jacinto y Millenaar, 2012; Gutiérrez y Assusa, 2016). Como continúa advirtiendo la entrevistada:

-Ellos mismos decían que se sentían **más seguros** porque practicaron una entrevista, porque saben armar un currículum dependiendo del puesto, porque aprendieron a soltarse y hablar más. **A vencer un poco esa timidez... y a buscar lo que ellos realmente quieren** (Virginia, Coordinadora del PJMMT La Matanza).

Este último eje adquiere especial importancia, en el marco de los objetivos programáticos, de la mano de la construcción de un proyecto formativo-ocupacional. Módulo que evidencia un carácter individualizante que impulsa la “*pro-actividad*” del joven, dado que él mismo debe hacer una reconstrucción de sus experiencias laborales y saberes adquiridos para a partir de allí identificar y configurar un perfil laboral para insertarse al mercado de trabajo. Este modo de intervención implica la realización de un proceso de “*autoconocimiento*” o “*autoanálisis*”, donde los participantes desarrollan estrategias de evaluación sobre sí mismos que posibiliten identificar sus fortalezas y asumir sus debilidades personales, al mismo tiempo que tender una mirada reflexiva sobre las oportunidades y limitantes del entorno.

-Después están los deseos de las personas... lo que pasa que el proceso de orientación e introducción, los baja un poco a tierra [...]. Entonces bueno, un poco en esos meses, trabajar esas cuestiones para que el joven **proyecte un trayecto posible en su contexto productivo y sus posibilidades reales** también, de acuerdo a las capacidades y trayectorias que haya realizado [...]. La formación de un proyecto ocupacional, permite mejorar la autoestima de los jóvenes; llegan al programa diciendo que “**no saben hacer nada**”, “**les viene bien cualquier trabajo**”. **Es un espacio donde el joven puede concebir los saberes incorporados, previos**, ya que muchas veces trabajan con sus padres y no conciben esa tarea como un trabajo, ni siquiera los conocimientos aprendidos en él. En el caso de las mujeres, muchas no han trabajado anteriormente y tampoco perciben las tareas domésticas como un trabajo (Verónica, miembro del equipo técnico de la GECaL).

Como apunta el equipo técnico y talleristas a cargo de la ejecución de este componente, en el transcurso del curso se busca dar “*voz a los jóvenes*”, poner en valor saberes, competencias y trayectos laborales invisibilizados, muchas veces ocultos, al desarrollarse al interior del propio hogar. Precisamente, el análisis de los itinerarios ocupacionales vislumbra que los jóvenes ingresan prematuramente al mercado laboral, de la mano de las redes informales que despliegan en base a su círculo íntimo (la mayoría de las veces como trabajadores familiares). Asimismo, entre los principales aprendizajes que los

participantes destacan, se encuentra el reconocimiento de los derechos laborales: “no conocía todos los beneficios que yo tenía”. Problemática vinculada a que sus trayectorias se despliegan en contextos de desprotección, al radicarse en el sector informal de la economía.

-Un 70% de aquellos chicos llegan **desorientados**, sin saber a qué se enfrentan, con miedo... Y en eso entran los que dejaron el colegio o hicieron sólo primaria y secundario... lo dejaron porque **tuvieron que salir a trabajar. Trabajar en el ámbito informal**, ¿no? La mayoría [de los varones] son albañiles y limpieza en casa particulares, las chicas. Y son aquellos chicos que, esto que yo te decía, necesitan esa contención (Carla, miembro del equipo técnico de la OE La Matanza).

La formulación del proyecto formativo-ocupacional implica así un “*recorrido*” cuyo punto de partida es el reconocimiento por parte de los jóvenes de sus capacidades y habilidades adquiridas en ámbitos laborales, espacios formativos o en su propio contexto de vida; donde medie una reflexión sobre los condicionamientos -subjetivos y objetivos- que inciden en las trayectorias ocupacionales, para que finalmente puedan definir -en función de sus intereses- las metas y la posterior ejecución del itinerario planteado (MTEySS, 2009). Esto implica la realización “selectiva” o “acumulativa” de otras prestaciones que brindan ambos programas, en correspondencia con el carácter integral que subyace a los mismos.

-¿Y cuál es el resultado de todo este proceso del CIT?

-Y esto de que salen diciendo: “¿Profe, **dónde puedo averiguar para anotarme en un curso?** ¿A dónde tengo que ir anotarme para ir a la escuela? ¿Cómo me entero yo de las pasantías?” [...] Aparte hay chicos que te dicen que **pudieron decidir, sacarse su timidez**. Esto de las debilidades y fortalezas, que nunca lo hicieron... **de evaluarse ellos mismos** [...] Está el que te dice: “bueno, yo no era de hablar y con este grupo empecé hablar. Me costaba hablar y pude empezar a soltarme” Esos son los resultados (Carla, miembro del equipo técnico de la OE La Matanza).

Como apuntamos de modo precedente, esta estrategia de subjetivación sienta sus bases en un diagnóstico orientado por la noción de individuación. Precisamente, dichos programas impulsan la gestión de las trayectorias por parte de los jóvenes, quienes deben configurar sus recorridos de acuerdo a los propios contextos, experiencias e intereses. Si bien las prestaciones se presentan como acciones integradas, los itinerarios que despliegan

cada uno de los participantes al interior de estas políticas son particulares. Por consiguiente, el “éxito” programático se define en el plano de las subjetividades, donde predomina un énfasis en la *activación*.

-En cuanto a los éxitos, está toda la activación de los jóvenes, los que terminaron la escuela, los que se formaron en un oficio, los que pensaron “**bueno ahora yo puedo hacer algo**”. Eso subido a caballito de un contexto de crecimiento está buenísimo, porque hay laburo básicamente. Entonces, si tenés ganas, podés [...] y a partir de ahí **la posibilidad de derivar a otras prestaciones, como una cuestión de activación de los jóvenes más allá de la beca**, o sea, más allá de la beca por la cual se acercaban, **despertarle las ganas de hacer otra cosa con su vida... de estudiar algo, de aprender** [...] despertarlos en un montón de cuestiones, motivarlos (Fernando, Ex-coordinador Nacional del PJMMT).

En consecuencia, se despliega el carácter paradójico de este proceso donde la subjetividad de los jóvenes emerge como una madeja biográfica susceptible de ser intervenida, orientada y regulada por diversas instituciones; a la vez, que se realizan llamados al ejercicio de la responsabilidad individual: cada uno de los participantes tiene que explorar y conformar su propio proyecto de vida. Como señalan Serrano Pascual y otros (2012), estos nuevos paradigmas de activación, en general, y de orientación, en particular, presentan al Estado social como un Estado terapéutico; a las políticas sociales como cruzadas contra la dependencia, que es visualizada una patología moral; y a los técnicos de orientación del programa como ingenieros de la subjetividad, cuyas prácticas se dirigen a la promoción de la empleabilidad y adaptabilidad de los jóvenes a fin de poder “venderse” en un mercado cada vez más competitivo e incierto.

-Es lavarles la cabeza para que ellos caigan que esta es su vida, si no sale de ellos prepararse y luchar, no se puede. El Estado no puede hacer todo. Entonces para que tomen conciencia de que esto es exclusivamente para ellos. No es venir y cumplir las horas, porque las tenés que cumplir para cobrar. Es venir y **cambiar tu mentalidad, ponerte vos mismo tu meta y tu proyecto con la ayuda de los talleristas**, ¿no? (Virginia, Coordinadora del PJMMT La Matanza).

Para alcanzar la construcción del proyecto formativo-ocupacional que los inserte en el mundo laboral, surge como un pilar de los programas la importancia de intervenciones

personalizadas y de procesos de acompañamiento a lo largo del recorrido que realizan los jóvenes por estos dispositivos. Sin embargo, como apunta un funcionario nacional del PJMMT, las Oficinas de Empleo Municipal (OEM) tendieron a ubicarse en dos extremos: de un lado el administrativista, esto es, una OEM meramente encargada de derivar y actualizar la carga de información en la plataforma digital; y del otro lado, una OEM con asistencia y acompañamiento de la población objetivo. En este punto, cabe destacar que los procesos de masificación de los beneficiarios hicieron desdibujar el papel de las oficinas municipales y, en particular, de los tutores en torno a la dimensión afectiva y a su rol de contención.

-Todo esto **unido por un hilo conductor y fundamental que era la asistencia, el acompañamiento a la Oficina de Empleo. O sea, con un componente humano muy fuerte**, o que al menos debería haber sido muy fuerte. Obviamente cuando explota la masividad del programa se te hace muy difícil tener la cantidad de personas por cada joven, en principio pensábamos un tutor cada 10 jóvenes (Fernando, Ex-coordinador Nacional del PJMMT).

-Pasó al mismo tiempo que el programa empezó a complejizarse en todos sus procesos y muchos tutores en vez de salir a la calle a estar con los jóvenes, o sea, ir a la escuela, al centro de formación, a las empresas por el tema de las prácticas, **se volcaron más a tareas administrativas de la propia oficina [...]. Fue una novedad en el diseño del programa el tema de las tutorías**, pero también hoy te puedo decir que fue **muy difícil de poner en práctica [...]**

-¿La idea cuál era, que los tutores hagan el seguimiento de todas las prestaciones?

-Orientar, intervenir, llamarlo cuando dejaba de ir, juntarse con él, acompañarlo en el proceso y, en la medida que se nos descarrilaba un poco, mostrarles el camino (Verónica, miembro del equipo técnico de la GECaL).

En suma, en la implementación de estos dispositivos se subraya la complejidad en el tratamiento de la problemática de empleo juvenil, que queda muchas veces reducida a una lógica técnico-instrumental. El “éxito” de estos programas se juega así en el terreno de las múltiples tramas estratégicas de los actores involucrados (funcionarios estatales, equipo técnico local, empresas, OSC, sindicatos y los propios jóvenes)⁶; pero, fundamentalmente,

⁶ Las trayectorias que despliegan los jóvenes en el marco de estas políticas no son el resultado de la normativa programática, ni de la dimensión político-institucional que comprende a los distintos niveles gubernamentales –nacional, provincial, municipal; por el contrario, deben aprehenderse como una construcción social que implican procesos de negociación, conflictos o desacuerdos entre las estrategias que

depende de que estas asociaciones involucren un soporte personalizado y permanente que acompañe las acciones de socialización laboral, formación profesional y terminalidad educativa que desarrollan los jóvenes en el marco de los programas, con el objetivo de estos pasajes no sean efímeros sino, por el contrario, involucren una estrategia sostenible de inserción laboral más inclusiva.

En este sentido, y para finalizar, creemos importante señalar que en la implementación surgen sentidos no previstos entre los objetivos de las acciones programáticas ligados a la configuración de redes sociales o *sociabilidades juveniles*: “*fue una novedad del CIT que puso en voz de los jóvenes una instancia de participación grupal, [...], y ahí bueno, lo que se puso en evidencia es que los chicos no tienen un espacio de escucha, ni de compartir con unos pares*”. Precisamente, estos espacios de encuentro, de creación de amistades y comprensión de la mismas problemáticas que afectan a dicha población, impulsan a los jóvenes a continuar este recorrido, con menores probabilidades de deserción.

-Esta cuestión de hacer obligatorio el CIT fue muy importante, no tanto por el contenido del curso en sí, sino porque fue **un espacio donde los jóvenes se conectaron con otros jóvenes** y con docentes que estaban preparados para trabajar con esa población; donde empezó a generarse una situación en muchos jóvenes que tiene que ver con la comunicación, la autoestima. Bueno, con la posibilidad de ver que “este mundo también puede ser para mí, yo hasta ahora no pensaba en eso, pensaba en ese mundo del día a día (ahora hago esto, mañana no sé); esto de **proyectar un camino vinculado a la capacitación y al trabajo**, yo antes lo veía no para mí sino para otros, pero quizá también pudiera sacarle rédito a esto y pudiera incluirme”. Pero esto **visto en conjunto con otros jóvenes, jóvenes que se juntaban en los talleres y que después se iban a anotar juntos para terminar el secundario porque se habían hecho amigos**, entonces lo primero que los movía a terminar era la amistad que tenían (Guido, Director de la Red de OEM La Matanza).

adoptan los distintos actores involucrados, incluyendo las propias lógicas juveniles que inciden en la gestión de las trayectorias de inserción.

Conclusiones

En los últimos años, se ha producido un cambio de paradigma en las políticas de protección social. En particular, en el terreno de las políticas de empleo dicha transformación se manifestó en un viraje hacia la *promoción de la activación*. Bajo este marco se gestionaron un conjunto de acciones que tuvo como una de las principales poblaciones objetivo a los jóvenes, en especial, en condiciones de desempleo y/o con bajos niveles educativos.

Desde el 2008 surge así el JMMT, un programa de gran envergadura que propuso un conjunto de acciones integradas que incluyen la orientación, formación e inserción laboral juvenil. Paralelamente, en el año 2014 se creó el Prog.R.Es.Ar dirigido también a jóvenes en situación de vulnerabilidad económica que suma, entre estas prestaciones, la asistencia al nivel superior. Más allá de sus diferencias, uno de los objetivos del presente trabajo fue dilucidar que en la gestión cotidiana dichas políticas se articulan, superponen y conviven.

Un eje central que comparten es el componente de apoyo a la subjetividad que promueven a través de cursos orientación socio-laboral. La “activación” de los jóvenes aparece así como el resultado esperado de las estrategias de intervención institucionales, que oculta un fuerte carácter individualizante: es el joven quien debe configurar su propio proyecto formativo-ocupacional. Como contracara, las relaciones de proximidad y la contención operan como estrategias que hacen no sólo al sostenimiento de los jóvenes en los programas sino también como soportes al despliegue de esa individualidad. Es el joven quien carga de un sentido al “programa institucional”, delineando su recorrido por las distintas prestaciones.

Ahora bien, en el terreno de la implementación, los procesos de masificación hicieron desdibujar el papel de las Oficinas de Empleo Municipales y, en particular, de los tutores en torno a la dimensión afectiva y a su rol de contención. En este punto, dejamos abierto interrogantes para continuar profundizando en próximos estudios: ¿el fracaso en la permanencia de los jóvenes en los programas se presenta como responsabilidad individual o como una falta de acompañamiento institucional? ¿En qué medida depende de las estrategias de los múltiples actores que intervienen en la gestión de las políticas y en qué punto de los propios jóvenes? En este sentido, y para finalizar, es interesante plantear que

esta nueva institucionalidad donde se asientan las políticas se ve tensionadas por dos extremos: de un lado, la importancia de la contención social en la búsqueda de la integración -hasta el punto que no sea visualizada como “dependencia”-; del otro lado, la promoción de la individuación con eje en la subjetividad, orientación y activación de los jóvenes.

Bibliografía

- CIPPEC (2012) “La implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en ámbitos subnacionales”. En: *Documento de Trabajo*, N° 94. Buenos Aires.
- Gutiérrez, A. y G. Assusa (2016) “El «problema» de la generación, la «generación» del problema. La producción social del problema de la empleabilidad juvenil en documentos de organismos públicos del mundo del trabajo”. En: *Papers. Revista de sociología*, N° 101. pp. 73-95.
- Jacinto, C. (2010) “Veinte años de políticas de formación para el empleo de jóvenes vulnerables en América Latina: persistencia y reformulaciones”. En: *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes: políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*. Buenos Aires: Teseo/IDES
- Jacinto, C. y V. Millenaar (2012) “Los nuevos saberes para la inserción laboral. Formación para el trabajo con jóvenes vulnerables en Argentina”. En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, N° 52, pp. 141-166.
- MTEySS (2009) *Curso para talleristas. Manual para el participante. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*. Secretaría de Empleo, Buenos Aires.
- OIT (2015) *Trayectoria hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina. Contribuciones de las políticas públicas de educación, formación para el trabajo y protección social*. OIT: Buenos Aires.
- Serrano Pascual, A., Fernández Rodríguez, C. y A. Artiaga Leiras (2012) “Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo”. En: *Reis*, N° 138. España. pp. 41-62.

-Valles, M. (1997) “La investigación documental: técnicas de lectura y documentación”. En: *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.

Decretos, resoluciones y otras fuentes secundarias

-Decreto 84/2014. Créase el “Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos” (PROGRESAR), Buenos Aires, Presidencia de la Nación, 23/1/2014
<http://www.progresar.anses.gob.ar/institucional/resolucion-decreto-9>

-Resolución 497/08. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

-Página web MTEySS: <http://www.trabajo.gob.ar/masymejor/index.asp>