

Tercer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS), Buenos Aires, 2006.

LOS JÓVENES POBRES COMO OBJETO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Salvia, Agustín.

Cita:

Salvia, Agustín (Diciembre, 2006). *LOS JÓVENES POBRES COMO OBJETO DE POLÍTICAS PÚBLICAS*. Tercer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS), Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/230>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pnKz/Pof>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Tercer Congreso Nacional de Políticas Sociales

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 18 y el 20 de Octubre

LOS JÓVENES POBRES COMO OBJETO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ¿UNA OPORTUNIDAD PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL O UN DERROTERO DE MANIPULACIÓN Y FRUSTRACIONES?

*Agustín Salvia**

*Diane Andreia de Souza***

*Samanta Schmidt****

*María Eugenia Sconfieza*****

*Vanina van Raap******

El modo en que se definen los temas de la agenda gubernamental determinan las orientaciones de las políticas públicas. Las definiciones no se limitan a describir un problema sino que al hacerlo también define la estrategia y la manera en que debe ser abordado el mismo (Aguilar Villanueva, 1996) En este sentido, analizar los diagnósticos implícitos o explícitos en las políticas sociales resulta una tarea obligada si quiere evaluar los resultados y la eficacia de las mismas.

Si bien la literatura especializada da cuenta de una amplia gama de posibilidades de representar en la actualidad la cuestión juvenil¹, hay una serie

* Doctor en Ciencias Sociales. Investigador del CONICET. Coordinador del Grupo de Investigación Cambio Estructural y Desigualdad Social del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, director del Proyecto UBACyT de Urgencia Social “Jóvenes Excluidos” (Cod. S 708 / 2004-2007), e investigador jefe del Observatorio de la Deuda Social en la Universidad Católica Argentina. E-mail: agsalvia@mail.retina.ar

** Lic. en Marketing Social, Magíster en Políticas Sociales y doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora del Proyecto UBACyT de Urgencia Social “Jóvenes Excluidos” con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

*** Lic. Ciencias Políticas. Asistente de Investigación del Proyecto UBACyT de Urgencia Social “Jóvenes Excluidos” con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

**** Lic. Ciencias Políticas. Asistente de Investigación del Proyecto UBACyT de Urgencia Social “Jóvenes Excluidos” con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

***** Lic. en Sociología, aspirante a Magíster en Políticas Sociales (UBA). Becaria Doctoral del CONICET en el marco del Proyecto UBACyT de Urgencia Social “Jóvenes Excluidos” con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Docente de la UBA.

¹ Cuando se utiliza la palabra juventud, se tiende hacer referencia a un presunto colectivo homogéneo. Sin embargo, es necesario destacar que el concepto “juventud”, según Margulis (2003:14) “es una palabra cargada con diferentes evocaciones y significados y puede conducir a laberintos del sentido si no se tienen en cuenta la heterogeneidad social y las diferentes modalidades con que se presenta en la sociedad y en la cultura la condición de joven”. En el presente trabajo, si bien se utiliza el término “jóvenes” de manera

de preocupaciones que destacan sobre otras. Es un fenómeno ampliamente conocido que los jóvenes presentan mayores tasas de desempleo y precariedad laboral que los adultos (Diaz de Medina, 2001; OIT, 2000, 2004; CEPAL, 2004). Esto ocurre no sólo en la Argentina sino en la mayor parte de las sociedades modernas, sin embargo, es en las economías subdesarrolladas donde el problema adquiere una relevancia especial. Son variadas las investigaciones que muestran que la imposibilidad de acceder a un empleo adecuado afecta de manera directa la conformación de una identidad adulta entre los jóvenes, así como su adecuada integración a la vida social y política-ciudadana. Al respecto, los estudios dan cuenta de una asociación significativa entre el desempleo juvenil y el malestar psicológico medido en términos de depresión, ansiedad y autoestima (Donovan, A., Oddy, M., Pardoe, R. y Ades, A., 1985).

En el contexto de las actuales transformaciones que operan sobre la estructura productiva y social, los tradicionales mecanismos de inclusión de la población joven parecen haber sufrido importantes modificaciones. Pero si bien es cierto que las mayores dificultades que enfrentan los jóvenes para ingresar al mercado de trabajo y a la vida adulta se hacen presentes en distintos niveles de la estructura social, es en los sectores socioeconómicos más vulnerados donde el problema adquiere mayor alcance cualitativo: ser joven en un espacio de pobreza parece constituir no sólo un factor de riesgo educativo y ocupacional, sino también de discriminación y desafiliación socio-institucional.

A partir de estas definiciones, este trabajo tiene como finalidad reflexionar de manera crítica sobre las definiciones y alcances de las políticas orientadas a atender el problema de “exclusión” que afecta a los jóvenes de manera general, y, más especialmente, a los jóvenes residentes en áreas urbanas pobres que han abandonado la escuela y que se encuentran en situación de desempleo o precariedad laboral estructural. Por delante de estas cuestiones hay una

genérica, se contemplan las heterogeneidades de los diferentes modos de ser joven, especialmente considerando los procesos de segmentaciones educativas, laborales e incluso residenciales que reflejan a la fragmentación de las juventudes.

pregunta de fondo: ¿Cuál es la verdadera naturaleza del problema abordado y en qué medida se están desarrollando las acciones necesarias para resolverlo?

La perspectiva teórica

Las políticas públicas son aquellas “cuestiones socialmente problematizadas” (Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell. 1976). Pero esta definición abre interrogantes fundamentales: ¿qué es lo que determina que un tema sea un problema social y pase a ser objeto de la agenda de gobierno?, ¿quiénes y cómo definen que ciertas cuestiones sean problemas y otras no?

Si bien la idea de explorar la naturaleza social de los problemas se remonta a los primeros abordajes positivistas, ha sido la perspectiva introducida por el interaccionismo simbólico la que ha trabajado la idea de que los problemas socialmente problematizados son esencialmente construcciones subjetivas. Becker (1963) fue quien realizó una importante contribución al estudio de los problemas sociales. Sus aportes tuvieron un fuerte impacto en la promoción del enfoque “constructivista”. La idea central que parece distinguir a esta perspectiva de otras formas de abordaje -desde Becker en adelante-, es el supuesto de que los problemas sociales no son producto tan sólo de condiciones objetivas en la sociedad, sino que son el fruto de procesos de definición colectiva de ciertas condiciones como problemas (Blumer, 1971). Tan sólo algunos fenómenos se constituyen, en momentos sociales específicos, en causa de preocupación y pasan a ser considerados problemas sociales (Spector y Kitsuse, 1977).²

La perspectiva teórica mencionada enfatiza que la percepción pública de muchos de los “desórdenes” o “problemas” de la vida cotidiana no tienen necesariamente que ver con los cambios que ocurren realmente en las condiciones de vida. Esto es, la visibilidad de un problema no es

² Por ejemplo, ciertas condiciones pueden existir objetivamente durante mucho tiempo antes que sean definidas como problemas. Tal es así que temas como la pobreza, la desigualdad civil y política de las mujeres, la discriminación a las minorías, el intervencionismo estatal en lo económico, los poderes centralizados, entre muchas otras condiciones sociales, son actualmente considerados y aceptados como problemas, sin embargo durante ciertos períodos históricos pertenecieron al “orden natural” de las cosas, eran parte del consenso de la época.

necesariamente expresión de su agravamiento. Ello refleja más bien el interés público por determinadas cuestiones que pueden concitar en determinado momento una alta intensidad de atención, lo cual en gran medida depende de la relación entre la naturaleza de ciertos problemas y el papel de los medios de comunicación, en especial como los medios interactúan con el público con relación a dichos temas. La relevancia del llamado “proceso de expansión” de un tema a partir de los medios de comunicación, radica en que la incorporación de un problema a los procesos institucionales de toma de decisiones y depende en gran medida del grado en que el mismo se haga visible para diferentes públicos, es decir, se traslade desde la atención específica de un grupo particular a la preocupación de un público mayor (Downs, 1993). De manera que si bien la agenda es definida en última instancia por el gobierno, los problemas que la originan mantienen relativa autonomía dado que la dinámica de expansión de un tema depende en gran parte de los elementos que lo caracterizan (Hilgartner y Bosk, 1988). Tal como señala Aguilar Villanueva (1996), en la definición de la agenda de los temas sociales, el diagnóstico no se limita a describir un problema sino que al hacerlo también define la estrategia y los contenidos de las políticas públicas.

Autores como Cobb y Elder (1983) argumentan que para que un asunto alcance el status de público y logre ser incorporado a la agenda necesita cumplir con al menos tres requisitos: 1) ser objeto de amplia atención y conocimiento del público; 2) que buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción; y 3) que a los ojos de la comunidad, la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental. Este modelo parte de la supuesta conflictividad del tema en cuestión. El carácter controvertido del tema es un factor que favorece su expansión y difusión en la comunidad política. Adicionalmente, cuanto más grande es la audiencia, más grandes serán las posibilidades de que un tema entre en la arena en dónde se toman las decisiones. Pero además de las características que reviste el tema, ciertos acontecimientos, eventos y personalidades sirven de “mecanismo disparador”, transformando hechos

circunscriptos al mundo de lo privado en demandas y cuestiones que adquieren status de cuestión pública (Kingdon, 1994).

Los actores sociales que se encargan de convertir dichos sucesos en cuestiones, ofrecen una primer definición y propuesta de “solución” de los hechos, que han de favorecer o limitar la difusión del problema. Sin embargo son los “factores de contexto” los que delimitan de manera fundamental el universo de los problemas públicos y de competencia gubernamental. Por lo que cuanto mayor sea la extensión del significado social y la relevancia temporal de un tema, mayor parece ser la probabilidad de que dicho tema se extienda a un público mayor (Aguilar Villanueva, 1996). Es fácil advertir que difícilmente los problemas puedan ser reconocidos al margen de los principales interesados en la cuestión, las *víctimas*, quienes se sienten afectados por el problema y reclaman solución. Sin embargo, los grupos afectados no siempre cuentan con la organización ni la capacidad como para realizar campañas, y requieren por lo tanto de otros reclamadores. De esta manera, los reclamos que buscan reconocimiento y llamar la atención hacia ciertas cuestiones, para tener éxito necesitan sí o sí ser “empujados” (Best, 1990). Los actores sociales que cumplen esta función son llamados “reclamadores” por Best (1990) u “operadores” por Hilgartner y Bosk (1988).³

Los jóvenes como objeto de políticas públicas

La etapa vital de la juventud es representada socialmente como un período crítico, definida como una etapa de grandes cambios personales (emocionales, fisiológicos, etc.), a la vez que expuesto a numerosos e intensos cambios exógenos de carácter social y cultural que ocurren en la sociedad

³ Entre estos reclamadores u operadores, los profesionales suelen cumplir con la función de promover y definir ciertos problemas. En la construcción de los problemas aquellos que “conocen” sobre un determinado tema tienen un *input* central en el proceso de definición, en tanto tienen el poder de definir necesidades y problemas, dar interpretaciones que gocen de “legitimidad”. Muchos de estos “reclamadores” se constituyen en “redes” que pueden ser analizadas en términos de productoras y promotoras de sentido que operan difundiendo interpretaciones del “problema” compatibles con otros propósitos. Sin embargo, independientemente de las formas que adopten los diferentes “reclamadores” involucrados en el proceso de construcción de un tema, son los medios de comunicación quienes suelen actuar como generadores de “oportunidades políticas”, favoreciendo a determinados “reclamadores” (Gamson y Meyer, 1992).

contemporánea. La escuela, la familia, la religión y el trabajo parecen perder su centralidad como fuentes de identidades únicas y para toda la vida. Esto explicaría la conformación de una heterogénea estructura de expectativas, exigencias e intereses con cada nueva generación, al tiempo que –por falta de canales económicos e institucionales más legítimos- crece la imposibilidad de acceder a un proyecto compartido de identidad y progreso social. Todo lo cual ha pasado a ser una fuente constante de desafíos y acciones de orden público.

Sin embargo, la definición de los jóvenes como objeto de políticas sociales y laborales es un desafío relativamente reciente para los gobiernos del mundo. Por la extensión de los problemas de desempleo y desafiliación social, el tema de la exclusión juvenil ha logrado instalarse en las agendas públicas y se ha posicionado en los diversos ámbitos de la vida social (académicos, culturales, empresariales, religiosos). En el caso argentino, son variados los estudios y diagnósticos que coinciden en que la cohorte de edad que transita entre la escuela media y la entrada al mercado laboral constituye un segmento poblacional fuertemente afectado por los cambios ocurridos en el sistema productivo y la crisis de las instituciones públicas y sociales que tradicionalmente mediatizaban sus mecanismos de integración a la vida adulta. Al respecto, se ha argumentado que a partir de una serie de cambios estructurales acontecidos tanto a nivel nacional como internacional, el tradicional tránsito hacia la inclusión social de los jóvenes se presenta en la actualidad como un camino problemático (Tockman y O'Donnell, 1999; Tockman, 2003).

El surgimiento de políticas públicas orientadas a la juventud de *nueva generación* –es decir, no centradas en la recreación y el deporte- estuvo estrechamente relacionado con dos circunstancias políticas (Balardini, Dávila León, Paciello, Souza, De Freitas, 2005). Por una parte, la proclamación por parte de las Naciones Unidas del Año Internacional de la Juventud (1985) estimuló a los gobiernos a planificar diferentes actividades con motivo de su celebración. En segundo lugar, esto se produjo en el contexto nacional de la recuperación democrática, que permitió y fomentó la participación de grupos

políticos con representación juvenil, así como de equipos de profesionales con los problemas que proponía la agenda internacional. La emergencia de determinadas “tribus urbanas” –desafiliadas de la vida ciudadana-, así como su relación con determinados riesgos sociales y epidemiológicos, motivaron a equipos profesionales, tanto privados como públicos, a ocuparse en forma especializada de los problemas asociados con la juventud. Muy rápidamente, el HIV, la anorexia y la drogadicción, así como sus efectos negativos reconocidos (delincuencia, violencia juvenil, etc.), se constituyeron en temas de agenda pública, pasando a ser en todos los casos los jóvenes la principal “víctima” de estos problemas. Es en ese momento cuando comienzan a crearse áreas gubernamentales (a nivel local, provincial y nacional) que identifican una serie de necesidades específicas de este segmento poblacional. No resulta del todo claro si estas acciones se orientaban a la protección de los jóvenes frente a estos riesgos, o bien a la protección de la “sociedad” –ante los múltiples reclamos de la opinión pública- frente a las conductas amenazantes de los jóvenes.

En ese marco, emerge el interés por dotar a la “juventud” –en tanto identificado como grupo social vulnerable- de derechos jurídicos especiales, así como de una formación educativa, acorde a los cambios productivos, sociales y culturales que ocurrían a escala nacional y global, en función de facilitar su integración a la sociedad. Fueron estas preocupaciones –necesidad de formar buenos ciudadanos para la democracia, así como trabajadores capaces de asimilar los cambios tecnológicos- las que se sumaron –en la década del ochenta- a los debates dirigidos a desarrollar transformaciones en el sistema educativo. De manera paralela, comenzaron a desarrollarse programas de formación profesional y acciones especiales para la prevención y/o recuperación a la vida social de los jóvenes en situación de riesgo. Pero más allá de una importante participación de equipos profesionales y áreas de gobierno alrededor de estos temas, un gran actor ausente en este proceso fueron los propios jóvenes. En efecto, los reclamos no tenían como base a

organizaciones juveniles sino a otros sectores de la sociedad a los cuales afectaban los problemas de los cuales ellos eran sus principales protagonistas.

La década del noventa estuvo cargada de políticas macro económicas y transformaciones estructurales que significaron un aumento del desempleo, la pobreza y la ampliación de las brechas sociales, siendo los jóvenes un grupo particularmente afectado por estos procesos. El trayecto de la escuela a la obtención del primer empleo, así como el logro de autonomía individual y la formación de un hogar propio, pasaron a ser definidas como transiciones problemáticas. De acuerdo con una representación compartida, en el contexto de cambios estructurales imposibles de controlar, los tránsitos tradicionales de los jóvenes hacia la vida adulta dejaron de estar asegurados. En el marco de este reconocimiento, la problemática juvenil, caracterizada en términos de debilitamiento de los lazos de integración social, se instaló con más fuerza en la agenda de las políticas sociales. El doble atributo de *ser joven* y *ser pobre* se conformó como un tema privilegiado de los discursos profesionales y gubernamentales en materia de política educativa, social y laboral. Esta población –definida a partir de una serie de parámetros operativos- pasó a constituirse en un segmento vulnerable sobre la cual el Estado debía emprender acciones de capacitación profesional y participación comunitaria, con el fin de facilitar su inclusión competitiva en un mercado laboral cada vez más exigente, lo cual se consideraba condición necesaria para salir de la pobreza.⁴

La definición del tema juvenil como un problema de desafiliación educativa y laboral facilitó su expansión a través de los medios de comunicación. Hay temas con los cuales la opinión pública se siente más involucrada por ser parte de la experiencia concreta reconocible; en tanto hay otros temas que son de

⁴ No fueron pocos los estudios empíricos que a mediados de la década del noventa daban cuenta del deterioro ocurrido en nuestro país en las oportunidades educativas y laborales de los jóvenes. Al respecto, ver Meckler, 1992; Auyero, 1993; Gallart, Moreno y Cerrutti (1993); Gallart (1996); Konterlnik y Jacinto (1996); Moreno (1996); Sidicaro, R. y Tenti Fanfani, E. (1998); Jacinto (1995, 1996); entre otros. Pero además de estos estudios pioneros, los trabajos y debates desarrollados en el seminario internacional “Los Jóvenes como Sujetos de Políticas Sociales”, organizado por la Secretaría de Desarrollo Social en 1997 en Buenos Aires, constituyen una importante expresión de la forma en que los actores y técnicos definían el problema.

dominio exclusivo de los mass-medias y determinados circuitos profesionales. Dentro de los primeros, encontramos que el grado de implicancia que consiguen se relaciona con el hecho de que el problema tenga alta probabilidad de sucederle a cualquiera. En el caso específico de los jóvenes que “no estudian ni trabajan”, fue factible instalar en el imaginario social la creencia de que cualquier joven podía estar potencialmente afectado por este riesgo. El hecho de que la temática también estuviera en boga en ámbitos académicos y gubernamentales internacionales ayudó a que el problema entrara un marco más general de legitimación y discusión (Tuñón, 2004).

De esta manera, la raíz de la motivación pública hacia la temática de los jóvenes “excluidos” no sólo contó con el interés de determinados operadores profesionales y/o institucionales, sino también el hecho que el fenómeno logró cumplir holgadamente con los principios de selección y expansión comunicacional que requieren los temas de agenda, sin que para ello fuese necesaria la existencia de un colectivo de jóvenes constituidos en “reclamadores directos”. La problemática juvenil –definida ahora en términos de exclusión social- se instaló en la agenda sin que ello hubiese surgido de la acción colectiva de intereses juveniles.

En un contexto de complejos intereses que atravesaban la reforma del Estado, el gobierno no tardó en aprovechar las oportunidades políticas que ofrecía el problema así “construido” alrededor de los jóvenes. Con la asistencia de grupos técnicos –tanto nacionales como internacionales-, los operadores gubernamentales pusieron en práctica tres estrategias de intervención fundamentales: a) un programa de flexibilización laboral basado en un régimen de pasantías y una variedad de modalidades de contratación laboral promovidas para favorecer la demanda de jóvenes (a través de la Ley de Empleo de 1991 y otras normas laborales posteriores); b) una reformulación del sistema de formación técnico-profesional, la ampliación de los años de escolaridad obligatoria y la reformulación de los sistemas de la educación media y superior (a través de las Leyes Federal de Educación y de Educación Superior de 1993); y c) una política de asistencia económica a sectores

vulnerables destinada a favorecer la permanencia en el nivel escolar secundario o la formación técnica para el trabajo (a través de Becas Escolares para adolescentes de familias pobres y programas de capacitación para jóvenes pobres con déficit educativo⁵). En la mayor parte de estos casos, los diseños de estos programas fueron desarrollados a partir de la intervención y el apoyo financiero de organismos internacionales de créditos (principalmente el BID).

Estas estrategias pretendieron incidir tanto en la demanda de empleo como en las capacidades profesionales de los jóvenes, buscando en particular una mejor inserción socio-ocupacional de los sectores más pobres. Con la asistencia técnica y la justificación profesional de los estudios de organismos internacionales como el BID (1998), el déficit de capital humano se constituyó en el centro del diagnóstico y en el eje articulador de las políticas de gobierno. Pero a pesar de los esfuerzos realizados, sea por ineficiencia o por error de diagnóstico, la problemática juvenil fue superando ampliamente la capacidad de intervención de las políticas públicas (Salvia, 2005; Salvia y Tuñón, 2003; 2005).

En la actualidad –en marco de un contexto macroeconómico y político-institucional diferente-, la definición del problema juvenil continúa centrada en los jóvenes de familias pobres o marginales que *no estudian ni trabajan* como consecuencia de sus déficit de capital humano (p.e. el Programa Incluir del Ministerio de Desarrollo Social, el Programa Más y Mejor Trabajo del Ministerio de Trabajo; entre otros). Esta forma de definir la problemática juvenil sigue presente en los ámbitos profesionales de la investigación académica y continúa avalando acciones gubernamentales, con la intervención de viejos y nuevos operadores directos y reclamadores secundarios (Barbetti, 2005; Molina y Fraguglia, 2006). Son ellos –más que la existencia de un particular y reconocido reclamador colectivo- lo que parece posibilitar la continuidad de la lógica de las políticas sociales de los noventa, la cual –a igual que la política actual- tiende a

⁵ Entre los principales programas de capacitación diseñados y ejecutados durante el período cabe destacar el Proyecto Joven (1994-1997), el Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de los Jóvenes (1997-2001), el Programa Capacitar (2001), entre otros.

focalizarse en programas de enseñanza y de capacitación profesional para grupos definidos en términos de desafiliación educativa y laboral.

Los diagnósticos profesionales en escena

El proceso de formación de una agenda en torno a la problemática de los jóvenes implica una determinada definición del problema (Aguilar Villanueva, 1996). La cuestión de los jóvenes “excluidos” –afectados por la desafiliación educativa y ocupacional- sigue siendo el tema central de la agenda. La forma específica que fue asumiendo esta definición del problema se fue modelando por los cambios ocurridos tanto en el contexto económico-político a nivel nacional e internacional, como por la capacidad de presión de diferentes “operadores” –organismos financieros internacionales, organizaciones empresariales, sindicales y las distintas orientaciones dentro de la propia instancia gubernamental-, entre los que la opinión pública y los propios expertos profesionales funcionaron como “reclamadores secundarios”.

Pero si bien se mantiene un cierto acuerdo o coincidencia en los diagnósticos profesionales respecto de la descripción de la problemática juvenil, sus causas son todavía motivo de debate por parte de los especialistas. Es en general un hecho aceptado, tanto a nivel internacional como nacional, que los jóvenes presentan particulares dificultades para insertarse en el mercado laboral, y que el carácter precario e informal de las condiciones de trabajo constituye la modalidad dominante que caracteriza su participación en el mundo del trabajo. Se sabe también que tal situación se profundiza aún más en los jóvenes que ingresan tempranamente a la fuerza de trabajo sin haber concluido estudios medios, es decir, sin la calificación profesional y las credenciales exigidas por las empresas. Sin embargo, en la identificación de las causas que determinan esta situación aparecen algunas divergencias que son relevantes para definir la orientación de las acciones e intervenciones en materia de política. Una de las maneras más generales de explicar el problema del desempleo juvenil hace eje en la falta de ajuste entre la oferta y la demanda. Desde esta perspectiva, una particular línea de análisis explica el problema en el marco de los cambios

productivos y los desajustes educativos, en el sentido de que los jóvenes no contarían con las competencias laborales necesarias para ocupar los nuevos puestos y perfiles que demandan las empresas. Sin salir del enfoque más general, una segunda línea de diagnóstico aborda el problema desde el funcionamiento del mercado de trabajo. Al respecto, se argumenta, por ejemplo, que las altas tasas de desocupación juvenil estarían expresando problemas asociados con la existencia de una legislación poco flexible y favorable para dar lugar al ingreso al mercado de jóvenes sin experiencia laboral, o, también, al choque entre las desmedidas expectativas de los jóvenes y las expectativas más realistas y dependientes de las condiciones macroeconómicas de las empresas.

En ambos casos, el problema del desempleo juvenil se explica por la existencia de “barreras internas” (calificaciones insuficientes, falta de experiencia o expectativas desmedidas) y “barreras externas” (nuevas demandas tecnológicas o regulaciones rígidas), las cuales serían los factores que entorpecen o limitan la entrada de los jóvenes al mercado laboral. Un aspecto que cabe destacar es que tanto una como otra lectura del problema –con centro en la juventud- se constituyeron en los principales ejes argumentativos de las reformas educativas y laborales durante la década del noventa; así como también con relación a las principales acciones posteriores en materia de entrenamiento y capacitación profesional.

Estos diagnósticos se apoyan fundamentalmente en la teoría del capital humano y las fallas en el mercado, mientras que los más innovadores incorporan la preocupación por la debilidad del capital social en los sectores más vulnerables. Es decir, se basan en un diagnóstico que presenta como causas de la desafiliación juvenil la falta de recursos educativos, la falta de capacitación, y la falta de una red de relaciones de movilidad social. Pero si bien cabe considerar que un diagnóstico de la situación juvenil no debería subestimar la relevancia que tienen los marcos normativos, los déficit educacionales y la fragilidad del capital social de los jóvenes, asimismo debería realizarse una revisión del modo particular en que estas condiciones se

relacionan y se articulan con la dinámica de la reproducción social. A nuestro entender, los problemas así definidos no remiten a las causas de la desafiliación juvenil, sino a síntomas generados por factores estructurales e institucionales más profundos, los cuales deberían ser el principal objeto de las políticas sociales.

Un diagnóstico alternativo para un problema persistente

Tal como hemos señalado, durante la década pasada se ensayaron una serie de acciones especialmente orientadas a atender los problemas de desempleo y rezago educativo que presentaban los jóvenes. Al respecto, son numerosos los trabajos que describen y evalúan estas políticas, en términos de las herramientas utilizadas, los niveles de cobertura alcanzados y los principales resultados logrados. Entre los aspectos positivos dichos estudios destacan el haber logrado extender los años de educación obligatoria y la escolaridad de los jóvenes, modernizar y regionalizar los planes de estudios del nivel medio, favorecer a los jóvenes universitarios la inserción a un primer empleo, asistir con ingresos a jóvenes de familias pobres para continuar la educación media y mejorar sus calificaciones. Sin embargo, se considera que en el contexto económico e institucional imperante, sus logros en materia de inserción educativa, social y laboral fueron insuficientes, cuando no contraproducentes, y esto no sólo por el escaso número de jóvenes que pudieron acceder a los beneficios buscados, sino también por lo controvertido que resultaron sus efectos reales de inclusión social (Riquelme y Herber: 2000, Devia, 2003, Salvia, 2005, entre otros).

Si bien el período 2001-2002 profundizó aún más el deterioro educativo y ocupacional de la población joven de sectores marginados, el abandono del modelo de convertibilidad y otros cambios en materia de política económica y social, crearon un escenario macro económico e institucional más propicio –al menos en el mediano plazo- para la reactivación productiva y la caída del desempleo. Según estudios recientes, la tendencia –aunque en menor medida- también parece haber favorecido a los jóvenes. Sin embargo, cabe preguntándose ¿qué tan desigual y segmentado continúa siendo el acceso a

oportunidades laborales bajo estas nuevas condiciones macro económicas y de empleo?

Según la evidencia estadística, poco parece haber cambiado en cuanto a las desigualdades que operan sobre el mercado laboral (Salvia y Tuñón, 2005; Salvia, 2005; Bonfiglio y Tinoboras, 2006). ¿Cuál es entonces la naturaleza del problema? ¿Falla la gestión de las políticas o el diagnóstico que las define? Al respecto, cabe señalar que investigaciones recientes sobre la relación entre los jóvenes y el mercado de trabajo en la región brindan evidencias acerca de que, si bien el problema del desempleo juvenil es de magnitud relevante, la causa de ello no es la condición, sino factores asociados al mercado de trabajo y la estructura social. Es decir, el alto nivel de desempleo no se explicaría por el “exceso” de expectativas, ni por la “insuficiencia” de credenciales, ni tampoco por discriminaciones desde la demanda, tal como parecería surgir de la evidencia que exponen los estudios en boga. Al controlar el peso relativo de los diferentes grupos que demandan un empleo, la duración de la búsqueda y la proporción entre ocupados y cesantes recientes, surge que los jóvenes no se diferencian de los adultos en cuanto a sus probabilidades de acceder a un trabajo, aunque sí en cuanto al riesgo de rotación entre situaciones de empleo y de desempleo (Weller, 2003).⁶

A la mayor presión poblacional de los jóvenes sobre el mercado de trabajo, cabría agregar una serie de factores colaterales: por una parte, la mayor incorporación de mujeres al mercado laboral en el marco de los cambios sociales que generan los procesos de modernización (generando una mayor presión sobre la oferta); y, por otro lado, la necesidad de los jóvenes de hogares pobres de volcarse tempranamente al mercado laboral discontinuando sus trayectorias educativas sin poder acceder a niveles medios o superiores. En este sentido, las oportunidades de movilidad ascendente de la educación formal parecen perder relevancia cuando el joven debe contribuir en calidad de “trabajador adicional” al sostenimiento del grupo familiar.

En igual sentido, las condiciones macroeconómicas también imponen diferencias sociales fundamentales entre la población joven. Por una parte, la desaparición -en el marco de las reformas estructurales- de numerosas pequeñas y medianas empresas locales y regionales, tradicionales medios a partir de los cuales los jóvenes ingresaban a su primer empleo, tendió a afectar sobre todo a los jóvenes de menor calificación y acceso a redes sociales profesionales. Por otra parte, es común que las empresas desechen en primer lugar a los jóvenes de más baja experiencia y calificación al momento de necesitar bajar costos laborales como consecuencia de los ciclos económicos y de las transformaciones que tienen lugar en la estructura productiva. En ambos casos, la situación limita fundamentalmente las trayectorias socio-laborales de los sectores con menor capacidad de acceder a los circuitos más formales del mercado de trabajo.

Es en este contexto que adquieren sentido explicativo las desiguales oportunidades que ofrece el sistema educativo como medio de formación de trayectorias profesionales. Al respecto, se destaca la presencia de amplios sectores de la población joven que no pueden completar la educación secundaria, o, incluso, cuya finalización tiene poca incidencia en las oportunidades de inserción en los trabajos formales. Tales desigualdades tienden a ampliarse frente a la aparición de circuitos educativos cerrados en donde se combinan recursos económicos, socio-culturales y redes sociales que facilitan el acceso a empleos de calidad.⁷

De esta manera, los problemas de desafiliación educativa, desempleo y precariedad laboral juvenil parecen ser el resultado combinado de una trama compleja de condiciones sociales más estructurales. Muy lejos de que el problema pueda reducirse a las altas tasas de desempleo, las cuales -tal como se ha señalado- derivan en buena medida de del mayor peso poblacional de los

⁶ Para un mayor desarrollo de estas tesis en América Latina y un análisis de las evidencias que las confirman, ver Martínez (1998).

⁷ Pueden examinarse evidencias empíricas sobre esta tesis en Riquelme, G. C. (2000); Riquelme, G. y Herger, S., (2000); Salvia, A. y Miranda, A. (2003); Filmus, D., Miranda, A. y Zelarrayán, J (2003); Salvia, A. y Tuñón, I. (2003, 2005); Kaztman, R. (coord.) (1999); Jacinto (2004); López (2005); entre otros.

“nuevos trabajadores” y las mayores probabilidades de perder el empleo o cambiar de ocupación, el problema de fondo es de posibilidades de capacidad de acceder a un conjunto acotado de oportunidades. El acceso a una educación y a un empleo de calidad parece depender fundamentalmente de un sistema social que genera trayectorias desiguales para los jóvenes según sus recursos socioeducativos, origen familiar y otros factores de discriminación étnica, sexual o residencial. Si esto es así, el mercado laboral no operaría de manera segmentada en desventaja de los jóvenes en general, sino sobre determinados grupos –así como al interior de otros sectores-. A su vez, estas condiciones familiares y personales tienden a reproducir de manera ampliada la segmentación de la oferta laboral juvenil. No todos los jóvenes pueden continuar estudios secundarios o superiores; ni acceder –cuando logran mantenerse en el sistema educativo- a igual calidad de formación. Por una parte, debido a la falta de recursos para invertir en educación; por otra, debido a la mayor urgencia o necesidad de emancipación o generar ingreso para el hogar. De esta manera, los jóvenes de sectores más vulnerables son los primeros en ingresar al mundo del trabajo, a la vez que dado su déficit de credenciales educativas o sociales, son los últimos en la fila para acceder a un empleo de calidad. Estos hechos apoyan la tesis de que tanto las condiciones macro económicas como aquellas vinculadas a la estructura social constituyen las dimensiones explicativas más importantes para entender la precaria inserción laboral de la mayor parte de los jóvenes en el actual contexto económico y social.

Razones de Estado para una política alternativa

Las políticas sociales, tal como han sido planteadas durante la década del noventa, resultaron en un conjunto de acciones aisladas, focalizadas, de carácter asistencial y sin una proyección de inclusión integral de los sectores más vulnerados. La hipótesis que se sostiene en el presente trabajo es que los diagnósticos que sirvieron de base para el diseño de políticas para jóvenes en esos años –y que continúan vigentes en la actualidad- se fundaron en la definición del problema de “exclusión” a partir de una identificación parcial –

cuando no errónea- de las causas, ignorando la complejidad de la problemática social más general de la cual los jóvenes forman parte inseparable.

Los problemas de inclusión al mercado de trabajo de los jóvenes y sus familias tienen una fuerte incidencia en la situación de pobreza (fundamentalmente ligada a la cuestión de los ingresos), pero no se trata de la única consecuencia ni mucho menos de la más importante. La exclusión del mercado de trabajo es tanto causa como consecuencia de una exclusión social más general. Los variados desajustes que se producen en la estructura de oportunidades a nivel del mercado, los servicios del Estado y la vida comunitaria, derivan en situaciones de vulnerabilidad, desprotección e inseguridad que han puesto de relieve los problemas multidimensionales que presenta la marginalidad social.

En este sentido, las políticas focalizadas de formación de capital humano y de transferencias de ingresos en los jóvenes pobres no sólo resultan insuficientes, sino que además corren el riesgo de quedar vacías de contenido y ser contraproducentes, a partir de orientar proyectos e iniciativas hacia resultados imposibles de alcanzar por dichos métodos. En el actual contexto, los diagnósticos basados en el déficit de formación profesional y de pobreza no logran dar cuenta de la complejidad de la cuestión social que deja a un importante grupo de jóvenes excluidos, marginados y segregados,

La pobreza como eje de las políticas sociales deja afuera de las políticas públicas a diversas situaciones de exclusión (Mayer 2006). En lo que respecta a las carencias educativas, se trata de un problema central que afecta a los jóvenes de hogares ya segregados, lo cual tiene fuertes implicancias en sus trayectorias futuras. Sin embargo, la teoría del capital humano alude a la formación ligada al concepto de empleabilidad, y, en este sentido, las acciones procuran dotar al joven de aquellos capitales que carece, a través de cursos de capacitación y/o formación para el trabajo.

Las estrategias centradas en “dotar” al joven de capital humano, se basan en el análisis micro social de los recursos de los jóvenes, ignorando dos cuestiones centrales: sus estrategias de movilización y un análisis macro de las

transformaciones de las estructuras de oportunidades. En primer término, cabe destacar que no basta con “dotar” a los individuos de “capitales” sino que también hay que tener presente las posibilidades reales que tienen esos individuos para apropiarse de dichos capitales y movilizarlos en sus proyectos de vida (Sen, 1992). En segundo lugar, aún cuando el joven pudiera apropiarse de dicho capital, es preciso considerar a la empleabilidad como un concepto que no depende exclusivamente de las competencias del trabajador, sino que se encuentra condicionado por los ciclos de crecimiento económico, las normas institucionales que regulan la dinámica del mercado laboral y, más importante, por el grado de segmentación productiva y de segregación socio-ocupacional que atraviesa al sistema económico y a la sociedad (Kaztman, 1999; 2001).

Por último, la más innovadora de las causas planteadas en el diagnóstico de los noventa, vinculada a la falta de redes sociales (capital social) y la ausencia de canales para que los jóvenes puedan construir sus trayectorias laborales (Weller, 2003), si bien resulta un diagnóstico más integral, su principal problema radica en que presenta como causa lo que en rigor es una consecuencia de la fragmentación de la estructura social. Por lo mismo, cabe preguntarse en qué tipo de redes comunitarias se plantea la inclusión: ¿aquellas en las que los jóvenes pobres se mueven habitualmente o en las corrientes predominantes de la sociedad, que son las que realmente permiten acumular los activos necesarios para dejar de ser pobre? Dotar al joven de redes, del mismo modo en que se lo puede dotar de capital humano, sin analizar los procesos de fragmentación de la estructura social puede resultar en una apropiación de un capital social que reproduce una estructura de oportunidades limitada o acotada por los procesos de segmentación laboral, educativa e incluso residencial, que pueden llevar al aislamiento social de los pobres urbanos. En este sentido, para abordar la cuestión del débil capital social de los jóvenes de sectores vulnerados, es preciso orientar el diagnóstico de la fragilidad de los soportes relacionales en términos de procesos de ruptura y profundas desigualdades sociales.

El enfoque de un diagnóstico sobre la problemática juvenil centrado en la falta de recursos, ya sean estos económicos, educativos y/o sociales y, por ende, las estrategias que supone, no sólo distorsionan el concepto de política social en cuanto a sus posibilidades de promover una real inclusión social, sino también la percepción respecto de su efectividad, dado que si el problema central se encuentra en otro lado o es más profundo, difícil será revertirlo atendiendo a los síntomas del problema en lugar de a sus causas.

En cuanto al interrogante acerca de si es posible contar con otros diagnósticos alternativos, hemos intentado esbozar algunas respuestas. Sin embargo, la posibilidad real de dar respuesta política al problema de la desigualdad en las oportunidades de afiliación social de los jóvenes, abre una serie de nuevos interrogantes: ¿Es posible pensar en políticas de inclusión social desde el formato y la función del Estado actual o es preciso pensar en otro modelo de Estado? ¿En qué medida una efectiva política de inclusión social para las familias y los jóvenes marginados por la nueva modernidad no exige que sean ellos los reclamadores de cambios más estructurales sobre la distribución de las oportunidades sociales? ¿Está el gobierno actual en condiciones de afrontar un cambio cualitativo del propio aparato del Estado en función de modificar su capacidad de accionar sobre la cuestión social?

Hacia nuevas definiciones para el tema de la exclusión social

Actualmente las políticas sociales –incluidas las dirigidas a los jóvenes– siguen respondiendo a la lógica de la focalización y no dan una respuesta integral a los problemas más estructurales de la marginalidad social. Se trata de acciones aisladas que consumen importantes cantidades de recursos destinados a llevar a cabo medidas paliativas, sin resultados eficientes. Existe una gran diferencia entre intentar compensar desigualdades y llevar a cabo una política integral que promueva tanto el crecimiento económico como el desarrollo humano y social.

La Argentina está todavía muy lejos de garantizar mecanismos de inclusión fundados en un sistema universal de bienestar y seguridad social para todos. El Estado juega el rol principal de agente que brinda racionalidad a esta lucha de

intereses, fijando los criterios que deben seguir sus políticas, así como también desarrollando mecanismos que le permitan la correcta evaluación de sus acciones de gobierno. Para ello, es imprescindible saber hacia dónde se quiere ir, cuál es el horizonte a alcanzar, y tener el mayor grado de conocimiento posible de la realidad del país, de las necesidades y urgencias de los ciudadanos, para poder optar por la decisión que maximice los beneficios del conjunto de la sociedad, en términos de garantizar un pleno y más igualitario desarrollo humano y social.

Pero poner en práctica un accionar público de esta naturaleza implica transitar desde los modelos del Estado corporativo o del Estado neoliberal a un nuevo modelo de Estado social capaz de enfrentar los problemas del desarrollo con criterios de integralidad, flexibilidad y equidad social. Al Estado, definido en estos términos, le corresponde asumir de manera integral sus funciones como principal institución de lo social y como principal poder regulatorio, en virtud de garantizar y tutelar el desarrollo de las capacidades humanas, según –tal como afirma Gautié (2004)- el doble principio de universalismo (la ciudadanía social) y de la personalización (consideración de las características individuales).

Aceptar esta idea implica introducir una nueva perspectiva sobre las funciones sociales del Estado, el cual debería superar la mirada clásica de la inclusión como un problema centrado en el acceso a la seguridad social a través del trabajo, así como también superar el paradigma neoliberal que hacen hincapié en el capital educativo y en las relaciones de mercado como asignadoras de recursos, promoviendo programas focalizados de lucha contra la pobreza como principales componentes de la política social. En un sentido contrario, el Estado debe asumir un papel activo en la creación de oportunidades efectivas y en formas equitativas de distribución de dichas oportunidades para promover un desarrollo económico y social de los sectores marginados (Salvia y Rossaro, 2006). Ahora bien, para poder hacer esto, se hace necesario que el Estado intervenga sobre sí mismo, no sólo para introducir este nuevo paradigma de política, sino sobre todo para ser capaz de definir, diagnosticar y modificar su propia naturaleza.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva (1993): Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Porrúa Grupo Editorial, México
- Auyero, J. (1993): Otra vez en la vía. Notas e interrogantes sobre la juventud de sectores populares. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Balardini, Dávila León, Paciello, Souza, De Freitas (2005): Políticas Locales de Juventud. Experiencias en el Cono Sur Friedrich Ebert Stiftung.
- Barbetti, Pablo A. (2005) Empleo juvenil y Políticas Públicas: una aproximación al marco interpretativo y teórico en el que se sustentan a algunas intervenciones del Estado. CES – Centro de Estudios Sociales. Universidad Nacional del Nordeste, Resumen S-023
- Becker, H. (1963): Outsiders. Studies in The Sociology of deviance. The free press of Glencoe. Collier- Macmillan Ltd., London.
- Best (1989): Images of issues. Typifying contemporary social problems. New York. Aldine.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1998): *Empleo en América Latina: Transformaciones y oportunidades*. en Políticas Económicas de América Latina, No. 3, Segundo Trimestre, 1998, BID.
- Blumer, H. (1971): *Social Problems as collective behavior* en Social Problems 18:298-306.
- Bonfiglio, J y Tinoboras, C (2006): *Inserción sociolaboral de los jóvenes en el contexto actual*. Ponencia presentada en el Encuentro de Políticas Públicas en la Argentina Actual. Universidad de Buenos Aires, Agosto 2006
- Castel, R. (2004): La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Buenos Aires, Manantial.
- Cobb y Elder (1972): Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building, The Johns Hopkins University Press
- Díaz de Medina, R. (2001) Jóvenes y empleo en los noventa, OIT / CINTERFOR, Montevideo;
- Donovan, A., Oddy, M., Pardoe, R. y Ades, A. (1985) *The arousal: Cost-reward model and the process o intervention*. En M. S. Clark (Ed.), Prosocial behaviour: Review of personality and social psychology, 12. Newbury Park, California: Sage Publications.
- Downs (1993): “El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología” en Aguilar Villanueva: Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Porrúa Grupo Editorial, México.
- Filmus, D. y A. Miranda (1999): *América Latina y Argentina en los noventa: más educación, menos trabajo = más desigualdad*, en Filmus, D. (comp.) Los noventa: política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo, Eudeba, Bs As.

- Filmus, D., Miranda, A. y Zelarrayán, J (2003) La transición entre la escuela secundarias y el empleo: los recorridos de los jóvenes en el Gran Buenos Aires, en Estudios del trabajo N° 26, Segundo Semestre del 2003, Buenos Aires;
- Gallart, M. A. (1993) La formación para el trabajo y los jóvenes en América Latina, CEPAL, Santiago.
- Gallart, M A. (1996): *Capacitación, educación y empleo: una relación necesaria* en *Encrucijadas*, Revista de la Universidad de Buenos Aires, año 2, N° 4, UBA.
- Gallart, M. A., Moreno, M. y Cerruti, M. (1993): *Educación y empleo en el Gran Buenos Aires 1980-1991. Situación y perspectivas de investigación*, Documentos CENEP, CENEP, Buenos Aires.
- Gamson y Meyer : *Framing political opportunity*. En McAdam, D. McCarthy J. D. y Zald M. N. Comparative Perspective on Social Movements. Ed.Cambridge University Press.
- Gautié, J (2004): Repensar la articulación entre mercado de trabajo y protección social en el posfordismo. CEIL-Piette, 2004
- Hilgartner, Stephen y Charles Bosk (1988): *The rise and fall of social problems: a public arenas model*. American Journal of Sociology 94 (1), p. 53 - 78.
- Jacinto, C. (1993): Formación profesional e inserción laboral de jóvenes de bajos niveles educativos. Estudio de caso en el conurbano Bonaerense. Informe de Investigación. Conicet / Buenos Aires.
- Jacinto, C. (2000). *Jóvenes vulnerables y políticas públicas de educación y empleo*, en Mayo, Revista de estudios de juventud, n°1, nov. 2000, Buenos Aires, Dirección Nacional de Juventud, pp.103-121.
- Jacinto, C. (coord) (2004): ¿Educar es trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina, RedEtis (IPE-IDES) / MECyT / MTEySS/ La Crujía, Buenos Aires.
- Klandermans y Goslinga: *Media discourse, movement publiccity, and the generation of collective action frames: Theoretical and empirical exersises in meaning contruction*. En McAdam, D. McCarthy J. D. y Zald M. N. Comparative Perspective on Social Movements. Ed.Cambridge University Press.
- Kaztman, R. (coord.) (1999): Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social. Oficina de la CEPAL en Montevideo / PNUD, Montevideo.
- Kaztman, R. (2001): Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. CEPAL Revista 75
- Kingdon (1984): Adenda, Alternatives and Public Policies. Foresman and Company, Illinois.
- Konterllnik, I. y Jacinto, C. (1996): Adolescencia, pobreza, educación y trabajo. Losada / UNICEF, Buenos Aires.
- Mayer, G (2006): Hacia una definición de políticas sociales, Observatorio Social.
- Margulis, M (2003): Juventud, Cultura, Sexualidad: la dimensión cultural en la afectividad y la sexualidad de los jóvenes de Buenos Aires 1ª ed. Buenos Aires, Biblos
- Martínez, E. (1998), *Desempleo juvenil en Chile. ¿Discriminación o ilusión óptica?*, Guglielmetti, P (ed.), Las reformas económicas y su impacto en el empleo y las

relaciones de trabajo, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago

Meckler, V. (1992): Juventud, educación y trabajo, Centro Editorial de América Latina, Buenos Aires, 1992.

Molina Derteano, P. y Fraguglia L. (2006), *Evaluación institucional de políticas públicas orientada a jóvenes. Un estudio de caso*, ponencia aceptada en el III Congreso Nacional de Políticas Sociales, 18 a 20 de octubre, Buenos Aires.

Moreno, M. (1996) : “Informe referido a condiciones de vida de los jóvenes”. Documento CENEP. Bs As.

OIT (2000): *La formación para el empleo: La inserción social, la productividad y el empleo de los jóvenes*, en Conferencia Internacional del Trabajo, 88° reunión.

OIT (2004): Tendencias mundiales del empleo juvenil, Ginebra, 2004.

Osizak, O y O'Donnell.G (1976): Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documentos CEDES / Clacso* N° 4.

Riquelme, G. C. (2000): La educación formal y no formal de los trabajadores: diferenciales para el área metropolitana, regiones y por ingresos. Programa MECOVI-Argentina, INDEC, BID-BM-CEPAL, Buenos Aires;

Riquelme, G. y Herger, S., (2000): El acceso y permanencia en el sistema educativo: ¿quiénes son beneficiadas/dos y excluidas/dos? Documentos de Investigación N° 11, Cátedra Demografía Social, Universidad de Buenos Aires;

Rossaro y Salvia (2006) *Los desafíos de evaluar las políticas de desarrollo humano y social en la Argentina*. Aportes del Observatorio de la Deuda Social, DII-UCA.

Salvia, A. y Miranda, A. (2003) ¿Trabajar, estudiar o dejar pasar el tiempo? Cambios en las condiciones de vida de los jóvenes del Gran Buenos Aires

Salvia, A. y Tuñón, I. (2003): Documento Jóvenes Trabajadores en el Cono Sur: desafíos y respuestas, Pro Sur, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires

Salvia A (2005): Jóvenes excluidos y políticas fallidas de inserción laboral e inclusión social. Ponencia presentada en el Seminario Efectos Distributivos del Gasto Social en Educación y Formación de Trabajadores, Buenos Aires

Salvia A. y Ianiña Tuñón (2005): *Los jóvenes y el mundo del trabajo en la Argentina Actual* en Revista Encrucijadas N° 36. ISSN 1515-6435. Universidad de Buenos Aires.

Sen, A. (1995): Nuevo examen de la desigualdad. Madrid, Ed. Alianza

Sidicaro, R. y Tenti Fanfani, E. (1998): La Argentina de los jóvenes: entre la indiferencia y la indignación. UNICEF-Losada. Buenos Aires.

Tokman, V. (2003) Desempleo Juvenil en el Cono Sur, Serie Pro Sur, Fundación Friedrich Ebert, Santiago.

Tockman y O'Donnell (1999): Pobreza y Desigualdad en América Latina: Temas y nuevos desafíos. Buenos Aires, Paidós.

Tuñón, I. (2004): *La formación de una agenda pública. El caso de los jóvenes que no estudian ni trabajan*”. Jornadas de la Carrera de Comunicación de la UBA, Buenos Aires, Septiembre 2004.

Weller, J. (2003) La problemática inserción laboral de los y las jóvenes, CEPAL, Santiago;