

XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015.

Los desafíos de las políticas de juventud ante el nuevo escenario global.

Lucia Giambroni y Jeronimo Rodriguez Use.

Cita:

Lucia Giambroni y Jeronimo Rodriguez Use (2015). *Los desafíos de las políticas de juventud ante el nuevo escenario global*. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-061/694>

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>.

Desafíos de las Políticas de Juventud ante el Nuevo Escenario Global

Lucía Giambroni

Módulo de Política Económica – Observatorio de Políticas Públicas – UNDAV

lucia.giambroni@gmail.com

Jerónimo Rodríguez Use

Módulo de Política Económica – Observatorio de Políticas Públicas – UNDAV

jeronimorodriguezuse@gmail.com

Resumen:

El siguiente trabajo se dispone en primer lugar analizar la evolución de la conceptualización de la juventud como sujeto social, en distintos contextos históricos. Y sobre ello, establecer una relación de causalidad entre las diversas nociones, y las políticas públicas que promovieron. Luego se contextualizan los abordajes, frente a la problemática global del desempleo juvenil, detallando algunos de los efectos de largo plazo de esta problemática, que se presenta no sólo como un limitante al desarrollo y a la salida definitiva de la crisis iniciada en 2008; sino como un condicionante para el desarrollo de las generaciones futuras, y la construcción de identidades individuales y sociales. Finalmente se conceptualiza y vincula la problemática como un agravante de la exclusión social; para ello, en principio se diferencian las nociones imperantes acerca de la exclusión social, que oscilan entre visiones meramente materialistas e integrales, y se vinculan las políticas públicas resultantes de una u otra visión, a través del análisis en contraste de dos programas destinados a combatir el desempleo entre jóvenes: el PORGRESAR y la política de Salario Mínimo Diferenciado (DMW).

Palabras clave: *desempleo juvenil, exclusión social, políticas públicas, PROGRESAR, crisis global.*

Introducción

Frente a la magnitud que ha cobrado la problemática del desempleo juvenil a nivel global, que en promedio ha llegado a duplicar la tasa de desempleo de adultos, nos disponemos a analizar cuál es el abordaje que debe tener esta temática, desde la concepción del Estado, y por tanto, de las políticas públicas, como única herramienta factible para revertir esta tendencia global.

A tal fin, iniciamos con un relevamiento acerca de los enfoques que han atravesado los estudios de la juventud en las políticas públicas. Una vez descripta la medida en la que los cambios sociales y culturales fueron alterando los focos y las problemáticas juveniles abordadas desde las políticas públicas, en el punto tres se realiza un análisis del impacto que la crisis económica -que aun atraviesa a la economía global- ha tenido como promotora del desempleo entre los jóvenes, y, a su vez, se relevan algunos de los efectos que esta problemática puede generar en el largo plazo. En el cuarto apartado, se conceptualiza a la exclusión social, como fenómeno que toma centralidad en un contexto de desempleo juvenil, y se detalla cómo la adopción de una visión u otra acerca del fenómeno, tiñe la implementación de políticas públicas. En el penúltimo apartado, se analizan dos programas gubernamentales implementados, desde el marco teórico utilizado para definir a la exclusión social, y determinar desde allí, si las iniciativas relevadas revierten o intensifican el fenómeno. Para finalizar se enumeran las conclusiones del trabajo.

1) La juventud en las Políticas Públicas:

Un desafío común al conjunto de estudios relacionados con la juventud responde a la dificultad para encontrar una definición que permita abarcar la heterogeneidad de vivencias y acciones que la componen. Al respecto, los investigadores Mario Margulis y Marcelo Urresti señalan:

“...el concepto “juventud” parece ubicarnos en un marco clasificador preciso para enseguida confundirnos, incluirnos en la ambigüedad e imprecisión. O peor aún, hacer aparecer como lo mismo a una variedad intolerable.

Es necesario, entonces, acompañar la referencia a la juventud con la multiplicidad de situaciones sociales en que esta etapa de la vida se desenvuelve; presentar los marcos sociales históricamente desarrollados que condicionan las distintas maneras de ser joven” (Margulis; Urresti, 1996:1).

Las aproximaciones teóricas en torno a la juventud van modificándose según la situación histórica y el rol que desempeñan los jóvenes en una determinada sociedad y en función al conjunto de creencias y valores que componen la matriz cultural predominante. Con anterioridad a la revolución industrial, las instituciones religiosas (principalmente la Iglesia Católica) fueron las primeras en crear organizaciones juveniles, bajo el modelo de Patronato. En este tipo de modelos, existe una preeminencia de objetivos externos y religiosos por sobre objetivos propiamente juveniles (Montero, 2010).

La secularización de las sociedades y la afirmación del capitalismo, permitió que surgieran nuevos movimientos juveniles que, si bien seguían orientados a actividades filantrópicas, exhibían una mayor

autonomía y contenido político (Rodríguez Use, Giambroni, 2015). Así, durante el siglo XIX se fueron consolidando las posturas que definían la situación de los jóvenes trabajadores en las ciudades.

En efecto, con la consolidación de las grandes ciudades, la cultura joven va tomando características propias: la concentración de jóvenes con cierta independencia financiera y tiempo libre comienza a resultar en una preocupación para las autoridades policíacas, dada su irrupción en el desarrollo de acciones de protesta y en el apoyo de diferentes movimientos políticos. De esta manera, las primeras acciones desde el Estado para con los jóvenes tomaron un carácter represivo. Como menciona Souto Koustrin (2007) el surgimiento de un sistema judicial especial para los jóvenes delincuentes es tributario de la idea que los jóvenes podían ser “tratados y curados” más que castigados.

La consolidación de la juventud como sujeto social va a tomar dimensión durante la posguerra: Será protagonista de la oposición a los estallidos de conflictos bélicos en el marco de la guerra fría -como el movimiento hippie frente a Vietnam- y a la superficialidad de la sociedad de consumo, expresada en el Mayo Francés. Será, a su vez, la primera perjudicada por el cambio de paradigma económico iniciado con la crisis de 1973: la primera oposición radicalizada y la primera diezmada (Rodríguez Use, Giambroni, 2015).

En materia de políticas públicas, dada esta porosidad subyacente en el concepto de juventud, los abordajes han sido de los más variados, desde los pioneros, que ponían el foco en la edad, haciendo de la juventud una categoría fácilmente reconocible y cuantificable, hasta los abordajes actuales que resaltan su carácter multidimensional. Esta gran diversidad de aproximaciones hacia los jóvenes hace imposible definir un modelo ideal de programas o políticas de juventud que garanticen un correcto abordaje de sus problemáticas. En este sentido, las políticas públicas para jóvenes deben tener la mayor adaptabilidad posible a los sucesivos cambios históricos y las diferentes cuestiones que atraviesan las problemáticas jóvenes. Al respecto, Llobet et all (2015) señalan las dificultades que las categorías disponibles para nombrar a la juventud imponen a las políticas públicas:

“...las categorías disponibles para nombrar y clasificar a niños, niñas y adolescentes, también lidian, se espera, con los procesos sociales, económicos, políticos, a los que supuestamente aluden. Esto es, cuando un programa social apunta a “jóvenes excluidos” o procura objetivos de “inclusión social”, sus significaciones no sólo emergen de la miríada de heterogéneos micro-significados asignados en las interacciones entre agentes y sujetos de las políticas, sino también aspiran a producir transformaciones en los procesos que determinan la situación que quieren cambiar.” (Llobet et all, 2015: 7)

En el escenario optimista de ascenso social de los años dorados del capitalismo (entre el fin de la segunda guerra mundial y la crisis del petróleo), el horizonte de ascenso social y el acceso relativamente facilitado al mercado de trabajo, propiciaron políticas para la juventud tendientes únicamente a acompañar el tránsito hacia la vida adulta, ampliando los niveles de educación.

Con la crisis del Estado de Bienestar a partir de la década del setenta, las políticas de juventud comienzan a centrarse en la problemática de los jóvenes excluidos La segmentación de las sociedades

y el advenimiento de nichos estructurales de pobreza y exclusión supusieron un desafío para esas concepciones donde el eje pasó a estar en el binomio inclusión/exclusión.

La hegemonía neoliberal supuso una dinámica de concentración de la riqueza que dio fin a la ilusión de ascenso social propia del capitalismo. Cada vez es más común que los hijos tengan un horizonte de crecimiento menos optimista que el de sus padres. En este sentido, la propia idea de transición es cuestionada por el actual escenario socio económico donde existen avances y retrocesos en el camino hacia la adultez (Bendit, Stokes, 2004). Las dificultades del mercado de trabajo para garantizar una linealidad en el camino a la adultez, imponen trayectorias prolongadas y discontinuas entre jóvenes y adultos (Abad, 2002).

El nuevo escenario global que atraviesa a las juventudes del siglo XXI, conlleva una serie de limitaciones para las políticas públicas de juventud. Siguiendo a Miguel Abad (2002), destacamos las siguientes:

- La pretensión de universalidad para abordar una población con características y trayectorias heterogéneas que terminan en los hechos por transformarse en políticas focalizadas hacia los jóvenes integrados,
- una relación instrumentalista de los jóvenes como receptores pasivos de los servicios estatales y una escasa participación de los jóvenes en las decisiones públicas.

La extrema financierización de la economía mundial, agravada desde la década de los '90 potenció los costos sociales de las políticas liberales profundizando los fenómenos de exclusión y segmentación social. Este escenario, donde el circuito financiero atrae cada vez más capitales y drena la economía real, alimenta las actividades especulativas que desarrollan como correlato profundas y sucesivas crisis económicas. Las políticas de juventud del siglo XXI por tanto deben tener en cuenta no sólo los cambios en cuanto a la cultura joven y sus trayectorias discontinuas hacia la adultez (que dificultan las políticas de transición) sino también los problemas de la economía mundial y su impacto en los jóvenes fundamentalmente tras la crisis de 2008 que hacen más sinuoso el camino hacia la inclusión de los jóvenes excluidos.

2) Impacto de la crisis Global en la juventud

La crisis iniciada en el año 2008, que toma como punto de partida la caída de Lehman Brothers, ha devuelto la centralidad a las políticas que buscan combatir el desempleo juvenil, aunque desde variados enfoques. Esto se debe justamente, a que el segmento más golpeado ha sido el los jóvenes.

El último informe de la Organización Internacional de Trabajo, "Perspectivas laborales y sociales en el mundo. Tendencias 2015", publicado en enero de este año, refleja que las proyecciones para el empleo continúan empeorando en lo que respecta a los próximos cinco años. Con respecto al desempleo global, en 2014 más de 201 millones de personas estaban desempleadas -31 millones más que antes de que irrumpiese la crisis global-. Y se prevé que la cifra aumente en 3 millones de personas en 2015 y en 8 millones durante los siguientes cuatro años. En este marco general, los

jóvenes, y en particular las mujeres jóvenes, siguen siendo desproporcionadamente afectados. En 2014, cerca de 74 millones de personas de entre 15 y 24 años buscaban trabajo, por tanto la tasa de desempleo de este segmento que se ubica en un 13.2% en 2014, triplicó la del desempleo en adultos que ese mismo año fue de 4.6%. Esta tendencia existe a nivel global, al margen de algunos agravantes regionales.

Frente a lo contundente del impacto, es necesario entonces determinar cuáles son los condicionantes que agravan la vulnerabilidad de los jóvenes como segmento. Para ello no se puede evadir, la estructura productiva en sí misma, es decir, las desigualdades inherentes que generan los sistemas de producción, y la creciente disociación entre la economía real y la financiera. Desde la crisis del 73, esta tendencia se ha visto agravada, y se ha consolidado un modelo de crecimiento que, a diferencia del predominante durante el período 1945-1973 (1930, en el caso de EEUU), se ha basado en el crecimiento del crédito al consumo de corto plazo y el endeudamiento, pero sin presentar un correlato en el incremento del poder de compra. De allí que comenzara una sucesión de ciclos de crecimiento-recesión, vinculados a la generación de un boom especulativo –o burbuja- en algún sector productivo, que al estallar recarga las consecuencias negativas sobre los sectores de mayor vulnerabilidad. Esto se entiende al analizar otras características predominantes de la economía durante los últimos treinta años: la subordinación de los derechos sociales y laborales; y una reestructuración regresiva del Estado de bienestar. Bajo este esquema, las clases trabajadoras constituyen una variable sobre la cual descargar los costos de la crisis (Alonso y Rodríguez 2012). En un circuito de intensificación del trabajo junto a un abaratamiento de su costo, y la creciente tendencia a reducir la demanda de empleo fomentando la generación de riqueza por fuera de la esfera real y productiva; progresivamente se va reduciendo el margen para la absorción del empleo en general. Y si consideramos el impacto focalizado sobre las clases más vulnerables, históricamente el ámbito fabril sirvió como un canalizador de la inserción de los grupos de menor acceso a una formación técnica y especializada. De forma tal que eliminados los eslabones más bajos por una combinación de la financiarización – que elimina el peso de la industria- con la progresiva automatización de las actividades menos complejas, notamos cómo la estructura productiva es en sí misma expulsiva bajo las características actuales, a menos que se contrapongan políticas estatales activas.

Y eso si consideramos la estructura general. Pero retomando la problemática juvenil en particular, puede observarse cómo algunas de estas características que de por sí determinan la estructura productiva, se ven agravadas. Un documento publicado por la OCDE en 2008, confirma esta afirmación, detallando que “frente a los vaivenes de los ciclos económicos las tasas de desempleo juvenil siempre se han mostrado más sensibles que las tasas de desempleo de los adultos, y que de hecho esta alta sensibilidad tiende a disminuir progresivamente con la edad”. Por ejemplo, uno de los agravantes, se gestó durante el período 2002 y 2008 donde, a partir de los datos del informe citado, y analizando los comportamientos sectoriales observamos que la mayor parte del crecimiento del empleo se concentró en los trabajos calificados en función de los altos salarios que reciben. Mientras en el mismo período hubo una disminución significativa de los puestos de trabajo “intermedios”, es decir que perciben salarios medios, sin caer en el sector precarizado o informal. El efecto fue un estancamiento de la oferta de empleo para las personas cuya formación los sitúa en el extremo

inferior y medio en términos de percepción de ingresos. Esto fue mayormente perceptible una vez desencadenada la crisis, ya que fueron y son estos segmentos los más afectados por la caída de la actividad, y los primeros a los cuales los jóvenes acuden, ya que su corta edad limita el tránsito por instancias de formación. De esta forma la brecha entre los trabajos de mayor y menor calidad es cada vez mayor, en el sentido de que el empleo está cayendo entre los trabajos que pagan el salario medio. Por lo tanto se reduce la probabilidad de transición a empleos de mejor calidad. De este modo, los jóvenes se enfrentan a un mercado laboral cada vez más polarizado (Goos & Manning, 2007).

Múltiples estudios advierten acerca de las consecuencias de largo plazo que el desempleo juvenil tiene sobre las potencialidades de desarrollo y crecimiento de las economías, pero además, cómo impacta negativamente sobre elementos que constituyen la identidad colectiva y las perspectivas que las sociedades proyectan hacia el futuro.

De acuerdo a un estudio del Instituto Nacional de Estudios sobre la Juventud de Estados Unidos, el desempleo aumenta las posibilidades de malnutrición, enfermedades, el estrés mental y la depresión. Goldsmith, Veum y Darity (1996, 1997) determinan que “la huella psicológica del desempleo persiste, y repercute sobre el conjunto por períodos prolongados de tiempo. De hecho existen estudios que vinculan, si bien no directamente, las condiciones económicas nocivas de la entreguerra en Alemania, con el ascenso de los movimientos extremistas, donde predominaba el componente joven”. A una conclusión similar arriban Bnaksa y Jackson (1982), determinando que el desempleo prolongado puede tener impactos nocivos sobre la salud psicológica y física de los individuos, tales como depresión severa, y hasta una mayor propensión a enfermedades cardíacas vinculadas al stress.

Existen a su vez consecuencias económicas, donde para los jóvenes un período de desempleo no termina con la inserción laboral, sino que eleva la probabilidad de estar desempleados en años futuros (Ellwood; 1982). Ellwood, a su vez examinó la persistencia de largo plazo de estos efectos negativos y, refleja entre sus resultados que si bien se observa un aumento en las tasas de empleo a medida que los jóvenes crecen, las personas con antecedentes de empleo tardíos tienen registros comparativamente pobres a lo largo de su vida. Arulampalam (2001) va un poco más lejos y detalla que la falta de trabajo deja cicatrices permanentes en las personas y que, además de reducir la probabilidad de empleo e ingresos futuros, un período de desempleo temprano lleva una “penalización salarial”, que en el caso de Inglaterra –donde realiza el estudio- implica una diferencia de hasta 14% entre los salarios de los que atravesaron períodos de desempleo prolongado, y los que se insertaron de forma temprana.

Con respecto al impacto macroeconómico, un informe del Instituto The Family Watch, (2012) detalla que “la ociosidad entre los jóvenes es costosa. No contribuye al bienestar económico del país, al contrario: la pérdida de ingreso en la generación más joven se traduce en una falta de ahorros así como una pérdida en la demanda global. Algunos jóvenes que no pueden ganarse la vida tienen que ser mantenidos por sus familias lo que disminuye la cantidad de dinero que queda para gastar e invertir a nivel del hogar”. En un mismo sentido y de acuerdo a Di Tella, R. et al (2001) el impacto negativo no recae únicamente sobre los desempleados, sino que opera deprimiendo las expectativas de aquellos que sí conservan su empleo, operando sobre el consumo y el emprendimiento, y

constituyendo una reestructuración de los consumos de largo plazo, donde la demanda de créditos de consumo o hipotecarios prácticamente desaparece, prolongando el ciclo recesivo.

3.1 Efectos diferenciales de la crisis en ámbitos de mayor vulnerabilidad.

La problemática del desempleo juvenil, se erige sobre una sociedad con limitaciones y dificultades preexistentes, actuando como un agravante en contextos de extrema vulnerabilidad social.

Tal es el caso de sociedades que atraen altos flujos migratorios, y donde la sociedad continua polarizada, y dividida por nociones y caracteres xenófobos. Por ejemplo, si tomamos los datos publicados por el US Bureau of Labor Statistics , para mayo de 2011, en el momento más fuerte de la crisis, el desempleo entre jóvenes blancos para el mes de Abril era de 8.1%, mientras que en el caso de los jóvenes afro descendientes para el mismo mes esa cifra ascendía a 16.5%, más del doble, y 11.9% en el caso de los latinoamericanos, para el mismo mes. Y pese a que los indicadores de empleo han mejorado en el país, las diferencias entre esos grupos se mantienen, alcanzando para abril de 2015: 4.7%, 9.6% y 6.9% respectivamente.

Una tendencia similar se observa sobre los casos ya existentes de disparidad salarial entre géneros. Zeenat Rahman (2015), investigador de la Universidad de Chicago, determina que actualmente sólo el 50% de las mujeres están trabajando, en comparación con el 77% de los hombres. Parte de esto se debe al hecho de que las madres jóvenes todavía asumen más de la responsabilidad sobre el cuidado de niños, lo que limita su disponibilidad para otros trabajos. La violencia es también un factor importante - alrededor del 35 % de las mujeres son víctimas de violencia física o sexual, que afecta su asistencia al trabajo. En cuanto a las brechas salariales, en el caso de los jóvenes se mantienen las proporciones, por ejemplo en Argentina los hombres ganan en promedio 36% más que las mujeres (fuente INDEC). Y este fenómeno se replica a lo largo de todo el mundo, en Japón la brecha llega al 36%, en Alemania 22% y en Brasil 24%.

En América Latina y el Caribe y Oriente Medio y Norte de África (MENA), los indicadores de desempleo tienen diferencias significativas entre el desempleo juvenil masculino y el femenino. En América Latina, la tasa de desempleo de las mujeres jóvenes es del 17 % frente al 11 % de los hombres. En MENA, existe la mayor brecha de género de todas las regiones, ya que allí las jóvenes tienen una tasa de desempleo del 44 %, casi el doble de sus pares varones, que fue del 23 % en 2013.

Por último el desempleo en jóvenes produce un comportamiento pro-cíclico recesivo, a través del impacto en los movimientos migratorios. Un informe del Migration Policy Institute, revela el impacto que la recesión ha tenido en los inmigrantes de todo el mundo, especialmente en los hombres jóvenes. Por un lado los clásicos países receptores de inmigrantes como Estados Unidos, y la mayoría de la Unión Europea han reforzado la expulsión de inmigrantes: de hecho, en el año 2009, pleno desarrollo de la crisis, el gobierno norteamericano expulsó un 10% más de inmigrantes que el año anterior, y esa tendencia se ha ido incrementando; a su vez países como Italia, Francia y España han endurecido sus posturas. En simultáneo, países como Irlanda y Grecia, han tenido saldos migratorios negativos, debido a que los jóvenes de mayor formación académica, se trasladan hacia otras

sociedades, generando un vaciamiento de personas con capacidades, tendencia que profundiza la recesión y dificulta la recuperación.

La presencia de desempleo juvenil generalizado, además de traer aparejadas las consecuencias negativas descritas, actúa profundizando las desigualdades y vulnerabilidades de una sociedad.

3) Políticas Públicas desde la perspectiva de la exclusión social:

Una vez definida la problemática del desempleo juvenil y detallados algunos de sus impactos negativos; y habiendo ya realizado un recorrido acerca de los abordajes institucionales sobre la juventud como sujeto social en distintos contextos históricos. Analizaremos algunas políticas públicas implementadas, desde el marco teórico que brindan las nuevas definiciones acerca de la dicotomía inclusión y exclusión social. Para ello se tomarán dos casos testigos, analizados en contraste, para determinar qué resultado promueven: el Plan Progresar Argentino, y la Política de Salario Mínimo Diferencial, aplicada en países de la Unión Europea.

Durante los últimos quince años, hemos atendido a una ampliación de los criterios que intentan definir la exclusión social como fenómeno. Pero como categoría ha tenido un largo recorrido. De hecho, la importancia de estar socialmente incluido fue mencionada por primera vez en la literatura económica de Adam Smith (1776), que describe como componente clave de la vida social, la capacidad de aparecer en público sin sentir vergüenza. Posteriormente, y dejando atrás los criterios vinculados a la visión hegemónica eclesial, las diversas depresiones vinculadas a la Primera y Segunda Guerra Mundial, y la crisis del 30, y el consecuente debilitamiento de los lazos sociales en general, las consecuencias de la falta de trabajo dieron lugar a conceptualizaciones acerca de la exclusión social como un proceso que excluye total o parcialmente los individuos o grupos de las redes sociales, económicas y culturales, relacionado más que nada con a la idea de ciudadanía (Lee-Murie, 1999).

Con las transformaciones del Modelo de Estado Bienestar durante la década de 1970, se modifica nuevamente el enfoque, y la noción predominante para estar asociada a la obra de René Lenoir: Los excluidos: Un francés de cada diez, (1974). Su concepto refería a varias categorías de personas etiquetadas como *problemas sociales*, los "excluidos": "mentalmente aislados, personas suicidas, inválidos, niños abusados, toxicómanos, delincuentes, parias sociales, hogares conflictivos, asociales, personas, y otros inadaptados sociales". De todas formas, al margen de una clasificación, las realidades de exclusión eran demasiado heterogéneas en cada país, ya que correspondían a la herencia histórica y cultural de la Nación.

Durante las décadas posteriores, la exclusión social fue casi únicamente vinculada a la exclusión de la posibilidad de hacerse de los medios de vida. Sin embargo su complejidad para ser definida, ha generado, que además de la búsqueda de definición como problemática, sea utilizado como reflejo de cómo la sociedad se percibe a sí misma, Paugam (1996, p.7) refuerza esta postura, afirmando que exclusión social "es el paradigma sobre el cual nuestra sociedad toma conciencia de su propia disfunción y busca, posiblemente a través de la confusión y urgencia, soluciones."

Actualmente conviven dos paradigmas y, en función de ellos, dos abordajes desde las políticas públicas: el que asocia la exclusión a las clases bajas con una concepción material, que es frecuente en los EE.UU. y la Unión Europea, y el de marginalidad ligada a la desvinculación del conjunto social en términos culturales, que es frecuente en América Latina.

Es desde esta perspectiva propia de la escena latinoamericana, vinculada con al concepto de los derechos sociales como derechos relacionales, basados en algún tipo de reciprocidad, de obligaciones mutuas (Paugam 1996) que analizaremos las políticas públicas tomadas como caso testigo.

Por último, nos interesa destacar, a modo de enriquecer el abordaje, el énfasis realizado - paradójicamente- desde la Comisión Europea de la Agenda Social (2000) que determinó: "El grado de exclusión social hace un llamamiento a la responsabilidad de la sociedad para garantizar la igualdad de oportunidades para todos. Esto incluye la igualdad de acceso al mercado de trabajo, a la educación, a la salud, al sistema judicial, a los derechos y a la toma de decisiones y la participación". A su vez argumenta: "El empleo es la ruta clave para la integración y la inclusión social; el desempleo es el principal factor de exclusión, el desempleo a largo plazo y sobre todo el aumento de la concentración del desempleo en los hogares sin nadie trabajando".

4) Estudio de casos: Plan PROG.R.ES.AR y Salario Mínimo Diferencial.

▪ PROG.R.ES.AR "Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina"

Desde enero de 2014, mediante el decreto 84/2014, entró en vigencia el "Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina", iniciativa que complementa las políticas de ingreso que cubren el trayecto desde la gestación hasta la vida adulta. El Programa consiste en una prestación de 900 pesos (600 en su lanzamiento) destinada a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad.

Una de las particularidades del PROGRESAR refiere al modo en que se integra con otras políticas de juventud de objetivos similares aunque de carácter más focalizados: Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT), Programa Nacional de Becas del Bicentenario, Programa Nacional de Becas Universitarias, Plan de finalización de estudios primarios y secundarios FINES y Argentina Trabaja, entre otros.

El PROGRESAR es a su vez complementado por el programa PROEMPLEAR, donde los jóvenes que participan y se integran al Programa de Entrenamiento para el Trabajo, para realizar prácticas en empresas o instituciones, reciben un adicional de \$ 2.000, que se le suma a los \$ 900 que ya reciben por el Progresar.

Desde una perspectiva multidisciplinar el programa presenta una multiplicidad de Objetivos intentando abarcar la multiplicidad de problemáticas que enfrenta la población joven. Busca fomentar la cumplimentación de los estudios, la capacitación y la formación profesional así como la promoción de la salud (se solicita como contraprestación la presentación de certificados de salud). Cuenta a su vez con una red de tutores que guían los primeros pasos de la inserción que suelen ser los de mayor porcentaje de deserción. En este sentido cerca del 51% del total de deserciones se dan durante el

primer y segundo año. Por último, el programa ofrece orientación en oficios e intermediación laboral y, de ser requerido, se encuentran disponibles servicios de cuidado infantil.

El diseño integral del PROGRESAR hizo necesaria la creación de dos comités interministeriales (ejecutivo y consultivo). El comité ejecutivo dicta las instrucciones para la ejecución del programa, y para su seguimiento y evaluación; está constituido por un representante de la Jefatura de Gabinete de Ministros, un representante del ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, y un representante de la Administración Nacional de la Seguridad Social. El comité consultivo articula las acciones tendientes a la ejecución del programa, está conformado por un representante del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, del Ministerio de Educación de la Nación, de Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, del Ministerio de Salud de la Nación, del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, del de Interior y Transporte de la Nación, de Seguridad de la Nación, de Defensa de la Nación y de la Administración Nacional de la Seguridad Social. Ambos presididos por el representante del ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Un informe publicado por el CONICET, en 2014 (Di Giovambattista, et al. 2014) destaca que además de apoyar financieramente a uno de los sub-conjuntos poblacionales más vulnerables de la sociedad, dado su diseño, si el programa alcanzara la totalidad de la población destino, “se reducirá la desigualdad en un rango potencial de hasta un mínimo de 2,18% y un máximo de 14,3% para el conjunto de la población (total país).” Además disminuiría la inequidad distributiva entre los jóvenes hasta en un 32,08%, destacándose especialmente los resultados esperados sobre el ratio de ingresos entre el decil más rico y el más pobre de la población, y afectaría mucho más intensamente la distribución del ingreso en las regiones más pobres del país, “con reducciones de la desigualdad entre los jóvenes del NEA y del NOA que podrían ascender hasta el 37,7% y el 37%, respectivamente”.

El Programa también fue destacado desde la CEPAL (2014) que señaló que “(el progresar) busca generar nuevas oportunidades de inclusión social y laboral a los jóvenes en situación de vulnerabilidad, a través de acciones integradas que permitan su capacitación e inserción laboral”.

Hasta el mes de Junio de este año, 702.867 jóvenes son beneficiarios, de los cuales el 63% son mujeres y el 78% tiene 22 años o menos. Un 31% de los jóvenes está cursando estudios universitarios, el 29% está finalizando sus estudios secundarios y un 12% se volcó a estudios terciarios. El resto, lo utiliza para cursos dictados por el Ministerio de Trabajo. Con el incremento de 600 pesos iniciales a 900, (+50%), la cobertura por quintil aumenta, alcanzando a casi la totalidad de los jóvenes en los dos primeros quintiles de ingresos: en el quintil 1, pasa de una cobertura de 86% a 98%, y en el Quintil 2, de 60% a 89%.

El Programa, implica a su vez contraprestaciones, de manera tal que la transferencia del ingreso inicial es del 80% del total de la prestación, cumplimentándose la del 20% restante, una vez presentados los certificados de estudio –dos veces al año en caso de secundarios y terciarios, y en forma automática electrónica, en el caso de la formación universitaria- y los de salud.

Una vez descrito el programa resulta oportuno analizarlo a la luz del marco teórico descrito en el presente trabajo.

En primer lugar, se observa como una novedad la multiplicidad de objetivos que persigue. Si por un lado, ello supone una visión más compleja sobre la problemática juvenil, alejada de los enfoques un-causales, el riesgo resulta en la operatividad en cuanto a su implementación. En efecto, dado que los objetivos atañen a funciones propias de distintos organismos e instituciones públicas, la conformación de consejos interministeriales busca encauzar y unificar los esfuerzos para la consecución de los objetivos. No obstante, el acompañamiento y la asistencia del Estado para la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo propio de las políticas de transición, se destaca como uno de los objetivos prioritarios, potenciar cualidades propias de la juventud y ponerlas al servicio del desarrollo. El desafío, común en toda política de juventud, refiere a la articulación entre las cualidades de los jóvenes y el mercado de trabajo. No solo debieran ser los jóvenes los que deben adaptarse al mercado de trabajo sino que el mercado de trabajo debe ser capaz de modificarse para poder beneficiarse de las potencialidades propias de los jóvenes.

Por otra parte, si bien el programa se propone un alcance universal hacia la población joven (con características y trayectorias heterogéneas), si analizamos las características y las opciones de integración de los 560 mil jóvenes (datos a enero de 2015) abarcados por el PROGRESAR, se observa que los beneficiarios pertenecen a poblaciones con cierto grado de integración social, sin llegar a abarcar a los jóvenes pertenecientes a los núcleos duros de exclusión y marginalidad. En efecto, según datos del ministerio de economía, el 44% de los inscriptos fueron para finalizar estudios universitarios y terciarios y sólo el 23% se incorporaron en cursos y oficios.

Sin embargo, a pesar de las dificultades para alcanzar a los núcleo duro de exclusión, consideramos que este programa, se adscribe, dentro de las políticas públicas que actúan en pos de reducir la exclusión social, desde el momento en que además de la garantía del ingreso al mundo laboral, y de la percepción de un ingreso monetario; su interdisciplinariedad aborda otras problemáticas que operan a favor de la exclusión social, como el embarazo en edades tempranas, las carencias en términos de salud, la falta de educación formal, etc. Todo esto comprometiendo a los jóvenes con su propio desarrollo personal y transformándolos en sujetos de derecho.

▪ **Age-differentiated minimum wage (DMW): Salario Mínimo Diferencial.**

Como contrapartida, existe una tendencia global a segmentar y diferenciar los salarios mínimos, de acuerdo a diversos criterios, en este caso analizaremos el caso del salario mínimo diferenciado por edad.

Hasta la fecha, varios países han adoptado un esquema de DMW, los mayores exponentes son Bélgica, que sostiene un sistema diferenciado en tres tramos –menores de 20 años que cobran 94% del salario mínimo de adultos, los menores de 19, un 88%, y va reduciendo cada año un 6% hasta la edad de 17 años-, Francia, donde a una edad de 18 años se percibe un 80% del salario mínimo, Países Bajos, que mantiene una diferenciación hasta la edad de 22 años, con un 85% del total, al igual que

Inglaterra, y el caso de mayor diferencia es el de Suecia, que mantiene la segmentación hasta los 25 años, con un 80%. En América Latina, Chile cuenta con dos grupos de edad, junto a otros países centroamericanos como Guatemala, Costa Rica y El Salvador.

Existen múltiples autores que destacan las ventajas de este esquema, como se observa en Gutierrez Hevia y Schwartz (1997) donde los autores afirman que “si la prioridad del gobierno es aumentar el empleo de los jóvenes trabajadores se debe considerar seriamente la posibilidad de bajar el salario mínimo para este grupo etáreo”. Lo mismo se observa en el caso de Marinakis (2007) “una política más específica que fijara un salario mínimo inferior al nivel general para trabajadores jóvenes podría favorecer su contratación e incentivar su entrada al mercado de trabajo.”

Sin embargo, en este esquema, de acuerdo a los resultados expuestos en Larraín & Poblete (2007) si bien los salarios mínimos diferenciados han contribuido a disminuir en algunos casos los indicadores de desempleo juvenil, tal esquema crea una distribución más desigual de la riqueza por terminar forzando a los trabajadores menos cualificados a permanecer más tiempo en el sector informal. A su vez se evidencia que disminuir el salario mínimo exclusivamente para los trabajadores jóvenes perjudica dentro del mismo grupo a los subgrupos menos calificados, profundizando de esta forma la brecha con los sectores más vulnerables y de acceso más dificultoso a las instancias de capacitación formal. Es más, la medida obliga a los jóvenes con bajos grados de formación, a permanecer mayor tiempo en el circuito informal hasta que adquieran la experiencia considerada como suficiente.

Por tanto, lo que observamos es que esta política, se enmarca en una concepción que pugna por un mercado de autorregulación y equilibrio, estableciendo atractivos para la contratación desde el sector privado, disminuyendo el valor del trabajo de los jóvenes, a costa de su inclusión. La diferenciación y la depreciación del trabajo joven, y la profundización de las brechas de distribución que este esquema genera, en tanto ofrece una mayor facilidad de inserción para los jóvenes que ya disponen de mayores ventajas en el acceso a instancias de capacitación y formación; nos permite concluir, ateniéndonos al esquema descrito en el apartado anterior, que la política, altamente difundida entre países de todo el mundo, es claramente promotora de la exclusión social, y propia de esquemas de Estado Mínimo.

5) Reflexiones Finales

De la capacidad que tenga una sociedad de salvaguardar los patrimonios biológicos de las nuevas generaciones, de socializar a los jóvenes en los valores fundamentales que definen su existencia como sociedad, de formarlos en la cultura y el conocimiento apropiados al nivel de desarrollo de los países que figuran en la frontera de la transformación científica y tecnológica, de establecer condiciones de equidad en el acceso a los bienes materiales y culturales para preservar las bases sociales de la democracia, de evitar la pérdida de futuros recursos humanos por la vía de la formación y capacitación adecuadas para todos y de formar a los que van a ser sus ciudadanos con capacidad y responsabilidad para ejercer sus derechos

soberanos, depende el desarrollo venidero de las presentes sociedades nacionales"
(Rama, 1992:3)

Consideramos extremadamente importante introducir políticas que mejoren las habilidades y capacidades de los más jóvenes, que los ayuden a incorporarse al mercado laboral lo antes posible, pero desde un abordaje integral que apunte su formación como ciudadanos y sujetos de derecho.

La crisis global de 2008 impuso nuevos desafíos a las políticas de juventud, haciendo cada vez más difícil desde las políticas públicas poder transformar en sujetos de derecho a una parte importante de la población joven, marginada y excluida de la vida social. Este fenómeno que comúnmente se asociaba a los países pobres del "mundo subdesarrollado" se observa también en las grandes potencias que ven incrementados de manera sustancial los niveles de desigualdad, tanto de ingresos como de oportunidades.

Mientras que durante los años dorados del capitalismo, las políticas de juventud solo se preocupaban por universalizar la enseñanza como forma de acompañar a los jóvenes en la transición hacia la vida adulta, hoy la educación no basta para incorporar a los jóvenes. La ampliación y complejización de los problemas de la juventud en el siglo XXI hace que el eje inclusión/exclusión tome centralidad en el diseño de las políticas de juventud.

De las políticas analizadas, se observa que aquellas relacionadas con la implementación de un salario mínimo diferencial no son capaces de abordar con eficacia los desafíos que las transformaciones del orden global imponen a los jóvenes. El mercado no es capaz de incluir a los jóvenes marginados en un capitalismo cada vez más desregulado y timoneado por la capital financiero sujeto a una dinámica de especulación permanente.

Por el contrario, el PROGRESAR supone una novedad en materia de política pública que busca abarcar la heterogeneidad de las problemáticas juveniles en un marco ambicioso de objetivos múltiples. Asimismo, si bien el programa supone un abordaje correcto contra la exclusión, es preciso un avance en materia institucional que permita mejorar las capacidades estatales de manera de articular los trabajos interministeriales para poder alcanzar a segmentos de la población joven que aún permanecen muy alejados de las políticas públicas.

6) Bibliografía

- Abad, Miguel (2002). Las Políticas de Juventud desde la Perspectiva de la Relación entre Convivencia, Ciudadanía y nueva condición juvenil. Revista Última Década N°16 pp. 117-152. Centro de Investigación y Difusión Población de Achupallas (CIDPA) Viña del Mar, Chile. Marzo 2002.
- Bendit, R; Stokes, D. (2004). Jóvenes en situación de desventaja social: políticas de transición entre la construcción social y las necesidades de una juventud vulnerable. Revista de Estudios de Juventud N°65. Madrid.

- Kustrín, S. S. (2007). Juventud, teoría e historia: la formación de un sujeto social y de un objeto de análisis. *Historia Actual Online*, (13), 171-192.
- Llobet, V. (Comp.). (2015). Sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños/as y jóvenes en el área metropolitana bonaerense. Editorial Biblos. Buenos Aires. Argentina.
- Margulis, M., & Urresti, M. (1996). *La juventud es más que una palabra*. Buenos Aires: Biblos.
- Montero, F. (2010). Juventud y Política: Los movimientos juveniles de inspiración católica en España: 1920-1970. *Studia Histórica. Historia Contemporánea*, vol.5.
- Rodríguez Use, J., Lucia Giambroni (2015): Avances y Desafíos de las Políticas de Juventud en el siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas* N4. Año 3. Mayo 2015. Pp.152-165. FIACSO. Buenos Aires Argentina.
- OECD (2008a), 'Off to a good start? Youth labour market transitions in OECD countries', *OECD Employment Outlook*, OECD, Paris
- Goos, M. and Manning, A. (2007), 'Lousy and lovely jobs: the rising polarization of work in Britain', *Review of Economics and Statistics*, February, 89, pp. 118-133
- M. H. Banks y P. R. Jackson (1982) 'Unemployment and the risk of minor psychiatric disorder in young people: cross-sectional and longitudinal evidence', *Psychological Medicine*, 12, pp. 789-798
- David Ellwood (1982), 'Teenage Unemployment: Permanent Scars or Temporary Blemishes?' in *The Youth Labor Market Problem: Its Nature, Causes and Consequences*, edited by Richard B. Freeman and David A. Wise, pp. 349-390. Chicago: University of Chicago Press, 1982
- W. Arulampalam (2001), 'Is unemployment really scarring? Effects of unemployment experiences on wages', *Economic Journal*, (111), November, pp: F585-F606.
- El desempleo juvenil en tiempo de crisis. *The Family Watch*, 1 de febrero 2012.
- Di Tella R., MacCulloch R.J. and A.J. Oswald (2001), 'Preferences over inflation and unemployment: evidence from surveys of happiness', *American Economic Review*, 91, pp. 335-341
- 'The employment situation', Bureau of Labor Statistics, <http://www.bls.gov/news.release/empsit.nr0.htm>
- *Indicadores del desarrollo mundial 2014*. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Demetrios G. Papademetriou et al., 'Migration and Immigrants Two Years after the Financial Collapse: Where Do We Stand?', *Migration Policy Institute* (2010)
- Smith, Adam (1776) *Wealth of Nations*
- Lee, P., & Murie, A. (1999). Spatial and social divisions within British cities: beyond residualisation. *Housing Studies*, 14(5), 625-640.
- Lenoir, R. (1974) *Les Exclus: un français sur dix*. Seuil, Paris.
- Paugam S. (1996) Introduction. La constitution d'un paradigme, in Paugam S. (ed.) *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris, la Découverte, 1996, pp. 7-19

- Saraceno, C. (2001, May). Social exclusion: Cultural roots and diversities of a popular concept. In conference "Social exclusion and children", at the Institute for Child and Family Policy, Columbia University, New York (pp. 3-4).
- Commission of the European Communities (2000), Communication from the Commission, Building an Inclusive Europe, Bruxelles, 2000
- Gavilán et. Al. (2010). Abandono universitario-estrategias de inclusión. Memorias del II Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología. XVII Jornadas de Investigación de la Facultad de Psicología de la UBA. Sexto Encuentro de Investigadores en Psicología del Mercosur. T. 1, 527. ISSN 1667-6750
- Di Giovambattista, Ana Paula. Gallo, Pablo & Panigo, Demian. (2014) "El impacto distributivo del Progresar en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones". Ceil-Conicet. Revista Empleo, Desempleo y Políticas Públicas. N°17.
- CEPAL y OIJ (2014) Invertir para transformar. La juventud como protagonista del desarrollo, sep.
- Sitio de Presidencia de la Nación. <http://www.cfkargentina.com/aumento-de-progresar-2015-aumento-de-becas-universitarias-y-ayuda-escolar-anual/>
- Neumark, D., Wascher, W., 2003. Minimum wages, labor market institutions, and youth employment: a cross-national analysis. FEDS Working Paper No. 2003-23.
- Gutierrez Hevia, I., Schwartz, P., 1997. Minimum wages in Spain. Economic Affairs 17 (2), 15–21.
- Marinakis, Andrés (2007). ¿Un Salario Mínimo específico para los jóvenes?. OIT Chile. www.oitchile.cl.
- Larraín, M., & Poblete, J. (2007). Age-differentiated minimum wages in developing countries. Journal of Development Economics, 84(2), 777-797.