

En *Departamento Política Global y Desarrollo*. Berlin (Alemania): Friedrich-Ebert-Stiftung.

Juventudes, problemas de empleo y riesgos de exclusión social El actual escenario de crisis mundial en la Argentina.

Salvia, Agustín.

Cita:

Salvia, Agustín (2013). *Juventudes, problemas de empleo y riesgos de exclusión social El actual escenario de crisis mundial en la Argentina*. En *Departamento Política Global y Desarrollo*. Berlin (Alemania): Friedrich-Ebert-Stiftung.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/228>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pnKz/91e>

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>.

A decorative graphic consisting of a grid of dots in various shades of gray and red, arranged in a pattern that suggests a map or a data visualization.

Juventudes, problemas de empleo y riesgos de exclusión social

El actual escenario de crisis mundial en la Argentina

Agustín Salvia
Febrero 2013

- El problema del desempleo juvenil es de magnitud relevante en la Argentina – ello a pesar del crecimiento económico y del incremento de los años de escolaridad durante la última década. Pocos jóvenes encuentran trabajo que se puede calificar como decente y la situación de empleo es particularmente precaria para jóvenes de bajo origen social. Resultan un desaliento creciente y un alto riesgo de exclusión social.
- El relativo éxito en materia de empleo juvenil fue debido a condiciones económicas favorables y no a la concepción adecuada de medidas por el Estado Argentino. Las medidas implementadas en las dos últimas décadas partieron del diagnóstico erróneo, dominante en otras partes del mundo también, de que el desempleo juvenil sería la consecuencia de una baja capacidad de empleabilidad de los jóvenes por su falta de educación adecuada y de experiencia profesional.
- Ese enfoque sobre el concepto de capital humano se concentra en la oferta de mano de obra, omitiendo que las estructuras económicas limiten la demanda de trabajo. A fin de abordar el desempleo juvenil de manera más eficaz, es necesario generar nuevos empleos por políticas enfocadas de desarrollo económico.
- Como los organismos existentes parecen insuficientes, se podrían crear nuevos organismos de planificación y de coordinación que deberían implicar más las organizaciones empresariales y sindicales. Organismos nacionales e internacionales deberían reabrir el debate sobre los diagnósticos teóricos del desempleo juvenil y sus implicaciones políticas.



Contenido

Introducción	2
Desempleo juvenil en la Argentina	2
La falta de estadísticas públicas confiables	3
Inclusión educativa, social y ocupacional en la Argentina actual.	4
Razones para la desocupación y subocupación de los jóvenes y su mayor vulnerabilidad frente las crisis económicas	5
Medidas adoptadas por el Estado Argentino para luchar contra el desempleo juvenil	7
Programas de capacitación y empleo del Estado Argentino.	9
Otras medidas necesarias al nivel nacional	11
El rol de los organismos internacionales en la lucha contra el desempleo juvenil en la Argentina	12
Conclusión	12
Bibliografía	14

Introducción

El mercado de trabajo es un aspecto crucial en la vida de los jóvenes. Es reconocido que la situación laboral que experimentan está estrechamente relacionada con sus posibilidades de emancipación, desarrollo de proyectos de vida propios y de integración social. Para el logro de este objetivo deben enfrentar barreras que imponen los modelos de crecimiento, las estructuras sociales y el propio mercado laboral y sus instituciones. En cualquier caso, estas barreras se profundizan o transforman en mecanismos de exclusión, afectando especialmente a la juventud. Esto ocurre cuando la actividad económica se retrae o devienen crisis económicas y ello se combina con la ausencia de políticas públicas de protección para los jóvenes que están fuera de los sistemas y las redes de seguridad social.

Los recientes informes sobre las tendencias de empleo global (OIT 2010, 2011a) muestran que el desempleo juvenil se mantiene elevado y en aumento, afectando a más de 75 millones de personas a nivel mundial. La emergencia de una nueva crisis económica está ampliando aún más el déficit acumulado de empleos destinados a los jóvenes, lo cual tiene como correlato un importante ascenso en las tasas de desempleo juvenil. Pero si bien esta crisis también ha afectado a los países emergentes subdesarrollados, cabe observar que, al menos para la mayor parte de América Latina –incluyendo especialmente al caso argentino –, este escenario crítico ha estado precedido por un importante crecimiento económico y del consumo interno. Ello generó una importante mejora en materia de empleo y de calidad de vida a nivel general de la población.

La discusión sobre este tema, la cual se ha llevado al más alto nivel internacional, es una demostración de la relevancia que ha asumido la problemática del empleo en los jóvenes dentro de la agenda de las políticas públicas. Lamentablemente, la temática no siempre es valorada con la importancia que merece por los gobiernos nacionales. Sin embargo, cabe destacar que en la región de América Latina, no sólo el desempleo juvenil sino también el desaliento y el subempleo informal, forman parte de un problema estructural en materia de exclusión económica y marginalidad social más general, en donde los jóvenes pobres son una de las víctimas principales. Estos hechos ocurren al mismo tiempo que, en el otro extremo de la pirámide social, una minoría de jóvenes logra ac-

ceder a una formación técnico-profesional actualizada, participando así de la sociedad del conocimiento e integrándose al mercado laboral en condiciones óptimas de movilidad social y ocupacional.

Desempleo juvenil en la Argentina

El caso argentino no escapa a este escenario, a la vez que constituye un caso especial del mismo. La reactivación de la economía durante el período 2009–2011 – con crecimiento del PBI de casi 9 por ciento anual – mostró una importante recuperación del empleo, los ingresos y la capacidad de consumo de los hogares. A esto se sumó una ampliación de las reformas educativas, de los sistemas de formación profesional y de los programas activos de capacitación y empleo dirigidos a los jóvenes a cargo del Estado. Todas éstas fueron iniciativas que se introdujeron durante la década de los noventa y que fueron ampliándose durante estos años. Sin embargo, en este contexto todavía el 19 por ciento de los jóvenes están desocupados, el 20 por ciento se encuentran subocupados (empleos de indigencia), y sólo un 35 por ciento de aquellos que participan de la población económicamente activa logran un empleo pleno en condiciones económicas y legales de inclusión social.

Es decir, solamente uno de cada tres jóvenes, sea o no asalariado, accede a un «empleo decente» (OIT, 1989). En este marco, tanto la crisis económica de 2009 como la incipiente retracción que se hace presente en el año 2012, han abierto nuevos espacios de incertidumbre, en particular para los jóvenes de los sectores sociales que participan de una economía informal ampliamente extendida y que continúan marginados del progreso económico dominante.

En este contexto, resulta por demás relevante responder una serie de preguntas claves. Ellas permitirán ubicar de manera comparativa la actual situación problemática que atraviesan los jóvenes y las políticas de juventud que observa el caso argentino bajo el actual escenario de crisis mundial:

1. ¿Qué tan válida y confiable resulta en la Argentina la información oficial en materia de desempleo y subocupación juvenil? ¿Brindan los datos informados por los funcionarios una imagen veraz de la situación y un diag-

nóstico adecuado para la formulación de políticas?

2. ¿Cuál es la exacta situación social que enfrentan actualmente los jóvenes en materia de inclusión educativa, social y ocupacional en la Argentina? ¿En qué medida la crisis económica y las desigualdades sociales han agravado su situación?

3. ¿Cuáles son las razones que multiplican, en el caso argentino, el riesgo de desocupación de los jóvenes y su mayor vulnerabilidad frente a los efectos de las crisis económicas?

4. ¿Qué medidas ha adoptado el Estado Argentino para luchar contra el desempleo juvenil, y cuáles han sido y son los puntos fuertes y débiles en un país en donde la actividad económica creció con especial intensidad y se ha retraído menos que en otras economías?

5. ¿Cuáles son los principales programas de capacitación y empleo que está realizando el Estado Argentino? ¿Por qué los resultados generados no han sido eficientes en el cumplimiento de sus objetivos?

6. ¿Cuáles son los roles que le competen actualmente en la solución de la crisis del empleo juvenil a los diferentes actores a nivel nacional e internacional en el caso argentino? ¿En particular, cuáles son los aportes específicos que están haciendo o podrían hacer los sindicatos?

7. ¿Qué contribución podrían hacer los organismos internacionales en la lucha contra el desempleo juvenil en la Argentina? ¿Existen líneas de acción efectivas en este sentido o hay una necesidad de nuevos instrumentos?

Es de esperar que, mediante el esbozo de algunas respuestas a las preguntas enunciadas, el presente informe pueda hacer un aporte que permita profundizar la mirada sobre la situación actual y la evolución reciente de los jóvenes en el mercado de trabajo argentino, así como exponer de manera crítica las principales intervenciones que, todavía con bajo impacto, procuran dar respuesta a la problemática del empleo juvenil. El artículo indaga además sobre las debilidades del nexo de los jóvenes con el mercado de trabajo e identifica las principales respuestas políticas implementadas durante la última década, destacando no tanto la escasa cobertura de las mismas sino, principalmente, la debilidad de los supuestos de «capital humano» y «mercados competitivos» en que se fundan tales acciones.

La falta de estadísticas públicas confiables

Las estadísticas oficiales en la Argentina están afectadas por un proceso general de erosión, manipulación y degradación de la información pública. Esto involucra tanto a los índices de precios, la evolución del PBI, los datos sobre el empleo y la calidad de vida, como a la información necesaria para monitorear y evaluar las políticas públicas que se implementan.

Dicha situación toma forma en dos problemas generales fundamentales que involucran la calidad de la información disponible sobre la situación socio-ocupacional de los jóvenes. Durante los últimos cinco años, las estadísticas públicas se han visto acotadas y malversadas como resultado del sometimiento que el organismo estadístico encargado de la elaboración y difusión de dicha información (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INDEC) ha observado en la política comunicacional del gobierno nacional. En cualquier caso, cabe destacar que ni ahora ni antes de esta situación la problemática de los jóvenes ha sido objeto de un particular monitoreo social por parte de las estadísticas públicas. Pese a que en la actualidad les resulta aún más difícil, los centros académicos públicos o privados siguen siendo los encargados de aportar información y elementos de análisis para diagnosticar e instalar en la agenda pública la problemática juvenil.

Como parte del mismo proceso, en un marco de creciente desinterés por parte del gobierno nacional por conocer y dar a conocer, monitorear y evaluar los resultados de las políticas sociales a su cargo – salvo excepciones vinculadas a temáticas federales como son educación y salubridad –, también tiene lugar un creciente vacío de información sectorial tanto en lo concerniente a la situación socio-ocupacional de los jóvenes, como en el impacto efectivo de las políticas laborales, los programas de empleo y la acciones de formación profesional dirigidas a los mismos. De esta forma, la mayor apertura que tienen los funcionarios encargados de los programas para los jóvenes todavía consiste en dar cuenta de las políticas emprendidas, las metas proyectadas y los montos a ejecutar, siendo los propios organismos a cargo de tales políticas los encargados de evaluar y divulgar los logros alcanzados sin ningún control externo sobre dicha información.

Inclusión educativa, social y ocupacional en la Argentina actual

Como resultado de los esfuerzos de investigación emprendidos por una serie de diversos centros académicos de investigación, en algunos casos con apoyo de organismos internacionales, se ofrece a continuación un resumen diagnóstico «no oficial» sobre la situación socio-educativa y socio-ocupacional que afecta a los jóvenes argentinos en el actual contexto socio-económico.

Los jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años representaban en 2010 en la Argentina a 6,8 millones de personas, lo que equivale al 17,1 por ciento de la población del país. De acuerdo con los censos de 2001 y 2010, durante la última década la población juvenil creció en términos absolutos un 4 por ciento, menos que la población adulta (14 por ciento) y la población de tercera edad (12 por ciento). Durante este mismo período, la tasa de actividad de los jóvenes descendió (de 55 por ciento a 45 por ciento), al mismo tiempo que aumentó la tasa de escolaridad, sobre todo entre las mujeres. En cualquier caso, todavía 1 de cada 10 adolescentes no asiste a la escuela, 2 de cada 10 experimenta rezago escolar y el 34 por ciento de los jóvenes de entre los 18 y los 24 años no asiste al nivel secundario de educación o no lo ha terminado.

El principal motivo de la caída en la tasa de actividad juvenil se habría debido a una mayor dedicación exclusiva de los jóvenes a la educación formal (de 34 por ciento a 40 por ciento); aunque también tuvo lugar un flujo de mujeres jóvenes pobres hacia la inactividad doméstica, esto debido particularmente al resultado de la recuperación económica y los programas sociales. En efecto, la proporción de jóvenes identificadas como amas de casa se incrementó 2 puntos porcentuales en la última década, alcanzando al 9,6 por ciento del total de jóvenes en 2010. Estas mujeres jóvenes se encuentran a cargo de los quehaceres domésticos y del cuidado de hijos u otros miembros del hogar, percibiendo muchas veces a través de ellos una ayuda económica mediante programas asistenciales.

La tasa de desocupación de los jóvenes ubicados entre los 16 y los 24 años casi cuadruplica a la de la población que se sitúa de los 25 a los 64 años. Esta marcada diferencia ha persistido en niveles elevados desde 2003 hasta la fecha. Cabe mencionar que aunque después de

la crisis de 2001-02 la tasa de desocupación de los jóvenes descendió, ésta se ha mantenido en torno al 19 por ciento, mientras que la tasa de desempleo de los adultos declinó de manera importante (de 13 por ciento a 5,5 por ciento). Asimismo, las mujeres jóvenes enfrentaban en 2010 una tasa de desocupación 1,4 veces superior a la de los varones. A estas tasas de desempleo habría que sumar el problema de subempleo de subsistencia, el cual afecta especialmente a los jóvenes de los sectores más pobres. En total, más del 20 por ciento de los jóvenes económicamente activos con edades entre los 16 y los 24 años se han visto afectados por diferentes formas de desempleo «oculto». La crisis de 2010 agravó especialmente esta situación de desempleo con marginalidad laboral entre los jóvenes.

Estudios recientes han puesto de manifiesto que – aun en contextos de ampliación de la demanda – el aumento en la tasa de escolaridad juvenil no se tradujo en un acceso a empleos de mejor calidad para todos los jóvenes. La articulación entre educación y acceso a un empleo pleno de derechos se distribuye de manera desigual según el origen social de los jóvenes, ello de manera relativamente independiente del nivel educativo. La fragilidad que hay en la relación entre educación y empleo queda en evidencia a partir de la desigual probabilidad de que jóvenes con las mismas credenciales educativas logren acceder a empleos de idéntica calidad. Cualquiera que sea el nivel de calificación de los jóvenes de extracción social más pobre, son ellos los que acceden a los empleos de mayor inestabilidad y los primeros en ser cesanteados durante las coyunturas de crisis.

En este sentido, cabe observar que la mayoría de los jóvenes desempleados cuentan con experiencia laboral. En 2010, sólo el 34 por ciento de los jóvenes desocupados eran nuevos ingresantes al mercado de trabajo, mientras que el 66 por ciento restante había tenido alguna ocupación anterior. Estos porcentajes indican que el contacto con el empleo no es el principal problema a vencer, sino la dificultad para mantenerlo. Asimismo, son los jóvenes – pero sobre todo los de más bajo origen social y menor calificación – los que presentan mayor intermitencia entre estados ocupacionales, lo que también está asociado con la mayor precariedad laboral que generan las variaciones del ciclo económico.

La proporción de asalariados jóvenes no cubiertos por la seguridad social descendió de 72 por ciento en 2003

a 58 por ciento en 2008, manteniéndose prácticamente en el mismo nivel en 2010 (57 por ciento). Sin embargo, si a estos índices se suma la cantidad de trabajadores jóvenes no asalariados sin cobertura social, la tasa total de precariedad laboral, aunque cayó de 79 por ciento a 65 por ciento entre 2003 y 2008, presenta un ascenso de 69 por ciento en 2010. De acuerdo con estas cifras, en el mejor de los escenarios sólo un poco más del 30 por ciento de los jóvenes logran acceder a un empleo pleno de derechos bajo el actual patrón de crecimiento. La continuada vigencia de un mercado de trabajo urbano segmentado en términos de género, edades, calificaciones y orígenes sociales explica esta situación.

En su conjunto, estos datos sostienen la tesis de que tanto las condiciones macroeconómicas como aquellas vinculadas con las desigualdades sociales y las malas regulaciones político-institucionales, constituyen las claves explicativas para entender la precaria inserción laboral que afecta, sin eufemismos, a la «mayoría» de los jóvenes, especialmente aquellos que cargan con una condición de clase que los deja presos en la marginalidad económica, la segregación socio-residencia y la discriminación. Tal como se amplía a continuación, esta situación debe entenderse como consecuencia de un modelo de crecimiento estructuralmente concentrado, débil en su estructura de acumulación y regulación y, por lo mismo, insuficiente para garantizar la convergencia social a través de mercados de trabajo integrados y de políticas públicas redistributivas y reparadoras de las desigualdades sociales.

Razones para la desocupación y subocupación de los jóvenes y su mayor vulnerabilidad frente a las crisis económicas

Las dificultades de los jóvenes para acceder y mantenerse en puestos de trabajo de calidad han sido objeto de estudios y debates recurrentes durante las últimas décadas. En general, se afirma que los jóvenes constituyen el sector social en mejor situación relativa para afrontar el cambio tecnológico y las transformaciones productivas en el marco de la globalización. Sin embargo, la mayor parte de las investigaciones referidas a América Latina coinciden en que los jóvenes de la región han sido y continúan siendo, a pesar de la mayor cantidad de años promedio de escolaridad, uno de los sectores

sociales más perjudicados por los procesos de apertura económica, crisis financieras y ajustes estructurales que se extendieron en América Latina (PNUD, 1996, 2010; CEPAL, 1997 y 1998; BID, 1998; OIT, 2004, 2010; Banco Mundial, 2008).

Ahora bien: ¿cuáles son las causas que explican esta paradójica situación que afecta particularmente a los jóvenes? En esta línea de análisis compiten diferentes explicaciones, fundadas en paradigmas teóricos muy distintos.

Una primera explicación parte del supuesto de que el alto riesgo de desempleo y precariedad juvenil está asociado a su baja capacidad de «empleabilidad», surgida fundamentalmente de la inadecuación entre los contenidos educativos aprendidos, las capacidades laborales ofertadas y las nuevas demandas tecnológico-organizativas que generan las empresas. Estos procesos se expresan particularmente en el caso de los jóvenes de los sectores con menor capital social de origen, afectados por la pobreza, la no terminalidad educativa y el desaliento económico. A esto se suman las trabas que fijan aquellos mercados de trabajo regulados por instituciones laborales muy rígidas, las cuales ponen límites a la libertad contractual pero también a los procesos de entrenamiento, experiencia y formación laboral de los jóvenes en el campo del trabajo.

Estas propuestas se apoyan en el supuesto – todavía no demostrado – de que el problema de desempleo juvenil reside en un desajuste entre la oferta y la demanda, el cual tiene como causas: 1) los jóvenes no cuentan con las competencias y calificaciones necesarias para ocupar los nuevos puestos y perfiles que demandan las empresas en un contexto de profundos avances productivos; y 2) los empleadores enfrentan impedimentos para incorporar al proceso de trabajo a jóvenes de nula o escasa experiencia laboral debido al costo de formación y productividad que esto implica. De ahí que, según estos argumentos, una política de empleo juvenil adecuada sería aquella que consiga, a través de programas de activación, de educación y de formación, en conjunto con reformas institucionales en materia de regulaciones laborales, disminuir la brecha entre la demanda de personal para puestos calificados y la oferta de trabajadores jóvenes sin empleo (BID, 1998, 2003 y 2005; Banco Mundial, 2005).

En general, estas ideas dibujan el núcleo central que da fundamento a las políticas de empleo para los jóvenes. Al respecto, llama la atención que tanto las teorías ortodoxas como las heterodoxas ponderen la funcionalidad técnica de la educación para mejorar las oportunidades de acceso a un empleo. En este sentido, se insiste en que el capital humano en general y la educación en particular, constituyen la mejor garantía de empleabilidad e integración social para los jóvenes.

Una lectura alternativa de los hechos permite reconocer la reproducción de estructuras económicas heterogéneas y altamente dependientes de los mercados mundiales en las formaciones sociales del mundo subdesarrollado. Éstas hacen posible el funcionamiento de mercados de trabajo segmentados en cuanto a la calidad de los empleos que se generan. Dicho modelo de desarrollo tiene evidentes consecuencias sobre las oportunidades de empleo, la movilidad social y las desigualdades económicas de los jóvenes.

En este marco, resulta posible considerar que los problemas de empleo juvenil no tienen como principal sustrato la débil empleabilidad ni la inflexibilidad contractual – la oferta – sino los límites estructurales que presenta la demanda laboral, la cual se halla bajo un sistema económico fundado en condiciones de acumulación y regulación salarial que deja «afuera» a un excedente de población. A este contexto se agregan las desiguales condiciones materiales de origen y los diferentes entornos socioculturales. Es a partir de ellos que los jóvenes enfrentan trayectorias educativas y laborales muy desiguales en oportunidades de integración y movilidad social.

Tal y como se mencionó anteriormente, la teoría del capital humano supone mercados competitivos y centra sus preocupaciones en las características de la oferta de mano de obra, que presenta distintas capacidades de «empleabilidad» en virtud del capital educativo acumulado. Esta línea de diagnóstico evita abordar el hecho de que las condiciones económicas estructurales, las desigualdades sociales y los cambios en la demanda de empleo son condiciones preexistentes para entender el problema del desempleo juvenil. Bajo este marco, queda sin explicación el hecho de que los jóvenes – incluso aquellos con altos niveles de empleabilidad – deben competir por puestos que se presentan bajo un escenario de «frazada corta», el cual no solamente no ofrece oportunidades laborales de calidad para todos,

sino además induce a una caída en las remuneraciones correspondientes a esos puestos. Aún no ha sido posible tomar en cuenta que las oportunidades que tienen los jóvenes de acceder a recursos valiosos y transitar experiencias educativas, laborales y sociales de inclusión no son universales, sino que se presentan en forma acotada y selectiva, esto debido a las limitadas oportunidades que ofrece el mercado de trabajo y a las barreras que impone la estratificación social.

Siguiendo esta perspectiva, una dotación de mayor educación a los jóvenes de sectores pobres no bastaría para revertir su situación de marginalidad laboral, social y cultural. Su exclusión se constituye en un componente sistémico del modelo de crecimiento y distribución del ingreso. En lo fundamental, el acordar con esta explicación permite centrar el diagnóstico en el tipo de organización económica y en las políticas de desarrollo, haciendo foco en las oportunidades de empleo que genera la demanda productiva y no solamente en la capacidad productiva de los jóvenes.

Desde este enfoque, la problemática del desempleo y subempleo juvenil en la Argentina no radicaría en el déficit de capital humano, sino en la propia lógica de funcionamiento del modelo de concentración económica, la ausencia de mecanismos compensatorios de las desigualdades sociales y las deficientes regulaciones que intervienen sobre los mercados de trabajo. Esta situación, vigente en la mayor parte de América Latina, habría de sufrir una particular profundización a partir de los procesos de liberalización y las reformas estructurales detentadas en los años noventa. En este marco, la crisis financiera mundial deja entrever una vez más la fuerte dependencia que presentan los patrones de acumulación locales con respecto al comportamiento de los capitales mundiales. Bajo este contexto, los jóvenes de sectores pobres se convierten en víctimas por partida triple. Por una parte, la propia dinámica de acumulación y las crisis económicas los dejan selectivamente fuera mientras que las políticas públicas los asisten pero no los incluyen y, por si fuera poco, el discurso social les demanda que se responsabilicen de su exclusión.

Medidas adoptadas por el Estado Argentino para luchar contra el desempleo juvenil

Desde hace más de dos décadas, los distintos gobiernos de la Argentina han ensayado diferentes estrategias en materia educativa y de políticas de empleo con el objeto de mejorar las oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes, así como acompañar las transformaciones productivas globales. Durante las reformas estructurales neoliberales de los años noventa, estas acciones incluyeron una reforma educativa, desregulaciones laborales y otras medidas de flexibilización en las formas de contratación para los jóvenes, además de la aplicación de extensos programas orientados a brindar calificación profesional y puentes con el trabajo a los jóvenes desempleados, especialmente para los de bajo nivel socio-económico. Las evaluaciones de estas experiencias realizadas *ex post* han dado cuenta de su limitado y contradictorio impacto, observado también en materia educativa y a nivel de los programas sociales de empleo con transferencia de ayudas económicas.

A lo largo del periodo de políticas neoliberales que va desde mediados de los años setenta hasta la crisis de 2001-2002, el crecimiento económico de la Argentina fue errático e inestable. En esta época la participación del empleo descendió tanto en el sector primario como en el secundario y sólo se expandió en el sector terciario. La concentración de empleos calificados y mejor remunerados en los sectores más dinámicos tuvo como contracara la emergencia de un sector informal cada vez más afectado por la marginalidad económica y la precariedad laboral. A ello se adhirió la creciente flexibilización laboral, la cual precarizó aún más el empleo – sobre todo entre los jóvenes –, y la caída de los salarios reales generados por las crisis inflacionarias y financieras. Las consecuencias más visibles de estos fenómenos fueron el aumento del desempleo abierto y el deterioro de la calidad del empleo, lo que a su vez implicó un aumento de la pobreza y un empeoramiento todavía mayor de la distribución del ingreso.

A partir de la década pasada –la primera del siglo XXI–, después de las crisis de 2001-2002, tuvo lugar un importante cambio en el rumbo político-económico, así como en las condiciones económicas internacionales. De esta forma, la recuperación económica estuvo acompañada de ciertas modificaciones a las políticas emprendidas du-

rante la década anterior. A través de una nueva reforma educativa y cambios en las políticas laborales y de empleo, se puso mayor énfasis en la educación formal, en la empleabilidad y en los procesos de socialización de los jóvenes para el trabajo. Sin embargo, la evidencia hasta ahora reunida muestra que estas iniciativas no habrían implicado por sí mismas un cambio cualitativo en el diagnóstico ni en los resultados. Tampoco se registraría una mayor capacidad pública para extender los beneficios de tales políticas hacia los sectores más excluidos.

Un hecho a destacar es que en ambas experiencias históricas – durante las políticas tanto de orientación ortodoxa como las heterodoxas –, los jóvenes no fueron objeto de una preocupación específica ni de protección socio-laboral. En la práctica, muchos de ellos quedaron excluidos de una serie de medidas generales orientadas promover el empleo público o dar asistencia económica por desempleo a los jefes de hogar con hijos. A su vez, las medidas de fomento al empleo juvenil durante las fases expansivas de la economía poco o nada han logrado por sobre lo impuesto por el comportamiento de los mercados.

El relativo éxito en materia de ocupación juvenil que se ha obtenido durante la última década, no puede ser imputado a una política específica orientada a los jóvenes, pues tuvo como promotor principal la mayor demanda de empleo generada por el desenvolvimiento de la economía. En este marco, el más importante avance consiste en haber continuado desmontando los programas que favorecían la contratación subsidiada de jóvenes a costa de precarizar las relaciones laborales. Sin embargo, y más allá de esta política laboral, no ocurrió nada novedoso en los últimos años en materia de políticas de empleo juvenil. Tampoco hubo esfuerzos en hacer frente a eventuales escenarios de crisis protegiendo el empleo juvenil, ni para potenciar una masiva y genuina inclusión productiva de los sectores juveniles vulnerables durante las fases de expansión.

De esta manera, ni la mayor educación ni la formación técnica-profesional parecen haber resultado suficientes para asegurar una adecuada transición al mundo de trabajo para la mayor parte de la población joven. En este sentido, y tal y como ocurre en la mayor parte de los países de la región, las políticas dirigidas a los jóvenes en la Argentina han seguido centradas en mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes mediante su

educación, capacitación y formación, suponiendo que el problema reside en la «empleabilidad de los jóvenes» y no en la «empleabilidad de los mercados». De ahí que se haya recurrido de manera sistemática a instrumentar reformas educativas, además de modificar los currículos escolares, desarrollar programas de orientación para la búsqueda de empleo, promover la colocación laboral, diseñar sistemas de formación profesional, fomentar pasantías laborales de formación y brindar asistencia técnico-financiera en función de la creación de microempresas.

Asimismo, cabe observar que para llevar adelante las acciones emprendidas se ha convocado a los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), las universidades públicas, los centros de formación y las grandes empresas privadas. En este marco, sorprende de manera especial el hecho de que, tanto los sindicatos como las cámaras empresarias y de negociación colectiva, continúen siendo instituciones prescindibles de las políticas de fomento y protección del empleo juvenil.

Con respecto a los diferentes programas que ha llevado adelante el gobierno argentino cabe destacar a manera de resumen:

- Las políticas de empleo y formación profesional dirigidas a los jóvenes han tenido y continúan teniendo un alcance limitado, pues solo llegan a los sectores más vulnerables y excluidos a través de los programas asistenciales de transferencia de ingresos.
- Los mayores logros se han canalizado hacia los jóvenes de sectores medios y medios bajos que han logrado aprovechar las oportunidades de capacitación y de relativa flexibilización que ofrecen los programas de empleo.
- La ausencia de mecanismos de participación, negociación y coordinación entre los sectores productivos, sindicales y sociales ha limitado fuertemente la posibilidad de extender las acciones y generar un impacto efectivo.

Al menos dos cuestiones que están fuera del diagnóstico explican el fracaso de las políticas emprendidas. En primer lugar, habría que señalar que los problemas de integración de los jóvenes al mercado laboral no están determinados por las opciones personales adoptadas por ellos en materia de educación, capacitación laboral o entrenamiento ocupacional. Considerado el problema

de manera general, el resultado de los trayectos laborales de los jóvenes se encuentra limitado por la demanda agregada de empleo y no por los atributos de la oferta en materia de «empleabilidad». Esta demanda de empleo continúa dependiendo fundamentalmente de un modelo de concentración económica. En él opera de manera persistente una estructura económico-ocupacional heterogénea que genera mercados laborales segmentados, empleos precarizados y excedentes absolutos de población. En segunda instancia cabría indicar que aunque las oportunidades individuales en materia de movilidad laboral dependen del nivel educativo, la formación profesional y la acumulación de experiencias laborales exitosas, están a su vez socialmente condicionadas por las desigualdades de origen a nivel de la estratificación social.

Por último, es necesario indicar que las credenciales educativas continúan un proceso de devaluación. Así, los jóvenes más educados tienden a desplazar a los menos educados incluso en empleos que no parecen demandar altas calificaciones técnicas (efecto «fila»). Por lo general, al joven se le solicita educación secundaria como señal de que cuenta con ciertas competencias generales, así como con cierta presunción de comportamiento y disciplina, lo que parece pesar más que su posesión de cierta calificación técnica. La baja calidad de la educación a la que acceden los pobres también configura estas desventajas ante la inserción. Esto provoca que los pobres que logran terminar el nivel secundario se enfrenten al sentimiento de que el esfuerzo educativo no coincide con las oportunidades que encuentran en el mercado laboral.

De esta manera, la experiencia del caso argentino deja enseñanzas claras en materia de políticas de empleo juvenil cuando una economía está atravesada por estructuras productivas heterogéneas, desigualdades sociales y mercados laborales segmentados.

- El desafío principal no puede centrarse en la oferta laboral sino en promover la integración entre sectores económicos y mercados de trabajo. Este proceso debe estar asociado a una subsidiariedad activa de los sectores más productivos y dinámicos de la economía hacia los sectores menos productivos o de subsistencia. Asimismo, y dentro de este contexto, debería promoverse la inclusión laboral de los jóvenes más vulnerables.

- En este marco, corresponde al Estado fomentar también la generación de nuevos puestos de trabajo «decentes» para jóvenes de baja calificación, principalmente en actividades productivas o de servicios modernas que deben ser promovidas como parte de una planificación integral del desarrollo social a escala local, pero coordinada con una política de inversión y desarrollo económico nacional y regional.

- Es en este contexto de políticas de desarrollo resulta primordial relacionar la educación formal básica y secundaria con la educación técnica y la formación profesional, ello a través de mutuas pasarelas concretas, lo que se muestra como uno de los mayores retos. La superación de las perspectivas duales de la formación (unas enfatizando la competitividad y otras, la superación de la pobreza), a partir de una visión sistémica de su contribución al desarrollo, parece ser un tema central de la agenda de la formación para el trabajo juvenil en la región.

- Una estrategia de este tipo debería introducir programas articulados de inversión, formación y empleo para jóvenes, tanto a nivel del sector público como privado, orientados fundamentalmente a la creación de nuevos puestos de trabajo no tradicionales que ofrezcan externalidades estratégicas, tanto a nivel productivo (producción informática, desarrollo de diseños, cuidado ambiental, etc.) como socio-comunitario (empleos de cercanía, promoción deportiva, servicios sociales comunitarios, etc.).

- En cualquier caso, deben evitarse aquellos programas de promoción del empleo juvenil que signifiquen un reemplazo de trabajadores con mayor antigüedad por jóvenes con ventajas especiales. Tampoco debe permitirse que el fomento del empleo juvenil pueda constituirse en un modo legitimado de precarización de las relaciones laborales en los ámbitos donde dichos incentivos al empleo sean desarrollados.

Por último, es de llamar la atención el hecho de que a pesar del fracaso sistemático que presentan las iniciativas fundadas en elevar la empleabilidad de los jóvenes éstas continúen vigentes, incluso con recomendaciones como la «activación» y la «flexibilización laboral». Hasta el momento no ha surgido una preocupación gubernamental por las condiciones que limitan estructuralmente la capacidad de los sistemas económicos de absorber los excedentes poblacionales, ni mucho menos de las ines-

tabilidades generadas por su propia dinámica. En igual sentido, destaca también la amplia penetración y difusión que han logrado en América Latina, incluso en los funcionarios de gobiernos progresistas, los diagnósticos surgidos a partir del enfoque del capital humano. Con importantes aportes del BID y del Banco Mundial, sus recomendaciones continúan siendo dominantes – tal como lo fueron en la década de reformas neoliberales –, en la definición de los programas de empleo en general, así como en materia de educación profesional y empleo juvenil.

Programas de capacitación y empleo del Estado Argentino

Es posible diferenciar, en primer lugar, una serie de programas que combinan objetivos de empleabilidad, asistencia económica y condicionalidades laborales. Aquí es necesario mencionar la importancia principal que ha registrado el programa de empleo «Jóvenes con Más y Mejor Trabajo» (JMyMT), mismo que en 2011 alcanzó una cobertura de más de 300.000 jóvenes. Este programa busca proveer de prestaciones formativas y ayudas monetarias a jóvenes con nivel educativo obligatorio incompleto y en situación de desempleo. Las prestaciones formativas son optativas, no son excluyentes e involucran terminalidad educativa, orientación e inducción al mundo de trabajo. Dichas prestaciones se encuentran asociadas con ayudas económicas mensuales y algunas de ellas tienen además premios estímulo. En este mismo esquema se encuadran otros programas como «Seguro de Capacitación y Empleo», «Empleo Comunitario» y «Argentina Trabaja», que en conjunto nuclean aproximadamente a unos 100.000 jóvenes.

Al respecto de estos programas se debe señalar que no únicamente continúan teniendo una cobertura limitada sino que además, en especial el programa JMyMT, no han logrado incorporar a los sectores con mayor vulnerabilidad social y, por lo tanto, los más afectados por el subempleo o el desempleo estructural. Esta deficiencia se debe a que no se han considerado los obstáculos que presentan estas poblaciones para participar de procesos de capacitación, entrenamiento y formación. Por otro lado, los estímulos económicos siguen siendo muy bajos como para representar un incentivo real y no compiten con las remuneraciones que pueden provenir de trabajos eventuales y otros planes sociales asistenciales.



Líneas de acción del programa «Jóvenes con Más y Mejor Trabajo»			
Prestación	Estímulo mensual en Pesos Argentinos	Tiempo máximo	Incentivo adicional
Sin prestación-concurrencia a oficinas de empleo	\$225	6 meses	
Orientación e inducción al mundo de trabajo	\$450	2 meses	
Taller de apoyo a la búsqueda de empleo	\$450	6 meses	
Terminalidad educativa formal	\$450		Asignación estímulo variable, según modalidad*
Formación profesional especializada	\$450		Asignación estímulo desde \$150 hasta \$900 por mes aprobado
Apoyo a la empleabilidad y cursos de gestión empresaria	\$450	4 meses	
Entrenamiento para el trabajo en el sector público o social	\$500 a \$750	1 año	
Entrenamiento para el trabajo en el sector privado	\$1000**	6 meses	
Apoyo a la inserción laboral en el sector privado	\$1000***	6 meses	
Generación de micro emprendimientos	\$150	9 meses	\$6000 para capital inicial y \$4000 de refuerzo al año de vida

Fuente: Bertranou y Vezza, 2011, según Byk (2011).

* En el sistema gradual de educación, la asignación estímulo se compone de dos pagos anuales de \$300 cada uno por conservar la regularidad y un pago de \$600 por aprobación de año o grado. En el sistema modular, la asignación estímulo otorgada por la aprobación de un módulo o trayecto es de \$150, con un máximo de \$900 por año calendario.

** El monto que aporta el MTEySS varía en función del tamaño de la empresa: a) la totalidad del importe en el caso de microempresas; b) \$700 en el caso de pymes, y c) \$300 en el caso de grandes empresas. El diferencial respecto de \$1000 es aportado por el empleador.

*** El MTEySS aporta esta suma como parte del salario de cada joven contratado por una empresa o \$500 si el contrato es a tiempo parcial. Si se trata de la contratación de una mujer el MTEySS aporta \$1250 o \$650 a partir del cuarto mes de contratación.

Asimismo, los programas de asistencia condicionados a contraprestaciones laborales terminan por constituir, en la mayoría de los casos, formas subsidiadas de flexibilización y precarización laboral.

Una segunda categoría diferenciará una serie de programas de empleo realizados a través de asistencia y fomento al desarrollo de micro emprendimientos. Además del componente del programa de Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, aquí veremos el programa Jóvenes «Padre Mujica» (que financia proyectos productivos y microcréditos para jóvenes), el programa «Jóvenes por la Agricultura Familiar» (que busca el arraigo de los jóvenes en áreas rurales) y el Programa Nacional de «Apoyo al Empresariado Joven» (que da apoyo a emprendedores jóvenes en el sector industrial).

En esta categoría, los niveles de cobertura y de éxito logrados han sido y continúan siendo muy bajos, debido a que los estímulos son débiles, así como limitados los recursos para garantizar una adecuada inversión y brindar acompañamiento a estas estrategias. De igual forma, se

observa que el éxito de estos programas depende en gran medida de los recursos sociales y culturales de los que dispongan los jóvenes beneficiarios. Por eso, estos programas suelen ser mejor usufructuados por las poblaciones con mayor capital educativo y social, los cuales podrían prescindir de la asistencia pública la mayoría de las veces.

Una tercera rama que se puede distinguir, es la conformada por los programas de empleo y aprendizaje a través de prácticas laborales rentadas. Con relación a estos, resulta importante mencionar las modificaciones legales que se han implementado en el área desde 2008, año en que se sancionó la Ley de Pasantías Educativas. Esta Ley redujo el plazo máximo de vigencia de los contratos y exigió mayores prestaciones y regulación sobre las actividades formativas. Además generó más requisitos para los pasantes en cuanto a su edad y otros factores, entre ellos la necesidad de ser estudiantes.

Aunque comúnmente se reconoce que las prácticas rentadas implican efectivos procesos de aprendizaje, suelen

ser muy limitadas en términos de alcance, puesto que son pocas las vacantes disponibles en las empresas y al interior del propio Estado. Asimismo, la mayor parte de las veces continúan siendo utilizadas por las empresas como mecanismos de abaratamiento de costos laborales, siendo muy pocos los casos en donde las empresas mantienen una relación laboral una vez terminada la pasantía.

Una última categoría diferenciable es la de los programas de fortalecimiento de la empleabilidad a través de la formación técnico-profesional. En esta área el principal esfuerzo estatal se realiza desde el Ministerio de Educación con el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs), programa que se ha dispuesto para atender los problemas de deserción en los estudios obligatorios y que otorga becas basándose en la necesidad económica y el mérito académico. Otros esfuerzos son encauzados desde el Instituto Nacional de Educación Tecnológica, el cual coordina y regula la educación técnica formal. Habría que mencionar también al Sistema Nacional de Formación Continua, a cargo del Ministerio de Trabajo, un programa que involucra una oferta formativa de actualización y perfeccionamiento y que actuaría sobre el desarrollo de competencias generales y específicas.

En la actualidad, promover los procesos de formación técnico-profesional de los jóvenes constituye un desafío obligado y particularmente urgente en los casos más afectados por la pobreza, mismos que deben compensar desigualdades de origen. Sin embargo, es sabido que la inclusión en el mercado de trabajo formal no depende únicamente del capital educativo o de la formación para el trabajo que alcance el joven. En este sentido, cabe observar que los programas de formación o capacitación en oficios no han logrado constituirse en estrategias efectivas y sostenidas de acompañamiento de los jóvenes a los procesos educativos y de salida laboral. Tales acompañamientos suponen la estandarización de las competencias laborales demandadas por los mercados y la participación activa en el proceso de empresas y gremios. Esto último continúa ausentándose especialmente de las políticas de empleo y de formación profesional que se hallan a cargo del Estado.

Otras medidas necesarias al nivel nacional

La problemática del empleo juvenil reclama un cambio no sólo de enfoque sino también de actores comprometidos con el diseño, planificación y ejecución de políticas de protección y fomento de empleos de calidad entre los jóvenes de los sectores más pobres. Sin duda, se hace necesario movilizar y fortalecer a los actores tanto públicos como privados, no tanto con el objetivo de mejorar la «empleabilidad» de los jóvenes, sino principalmente para la generación de «nuevos empleos».

En primer lugar, esto implicaría el activar y movilizar a funcionarios y equipos técnicos de las áreas estatales de Economía, Comercio, Industria, Planificación, Agricultura, Trabajo, Educación, Desarrollo Social, entre otras, alrededor de una agencia de planificación, coordinación y ejecución de políticas integrales de desarrollo, educación y empleo. Esta misma agencia además debería de contar con la capacidad de integrar a las respectivas áreas provinciales bajo un formato federal de participación y colaboración. En el marco de un plan federal de desarrollo y empleo, la problemática juvenil ocupa un papel central alrededor de políticas centradas en superar las exclusiones, vulnerabilidades y riesgo que afectan particularmente a este sector.

En segunda instancia, la planificación, el diseño y la ejecución de políticas articuladas de desarrollo, educación y empleo en el sector privado deberían apoyarse, tanto de manera instrumental como estratégica, en las instituciones sectoriales tripartitas de negociación colectiva, contando con la participación activa de cámaras empresarias y organizaciones gremiales en los niveles general, región, rama de actividad y empresa. De igual forma, aquellas políticas de desarrollo, educación y empleo orientadas al empleo social deberían convocar a las organizaciones sociales que tienen fuerte penetración social en todos los niveles, desde el nacional hasta el provincial, local y barrial, con especial preocupación en el fomento del desarrollo, la educación y el empleo de calidad en las áreas territoriales más pobres.

Este conjunto de acciones debería contar con la posibilidad de ser coordinado alrededor de una Agencia Interministerial a cargo del Estado, pero con la asistencia y asesoría de los centros de investigación académica, además de la consejería de los principales representantes

políticos, empresariales, gremiales y sociales e, incluso, con la formación en paralelo de un consejo federal. Obviamente, una política de desarrollo de esta naturaleza debería tener fuerza de Ley y un presupuesto federal propio, asumiendo el carácter de «política de Estado», bajo esta línea de acción y movilización de actores económicos y sociales.

El rol de los organismos internacionales en la lucha contra el desempleo juvenil en la Argentina

Las definiciones asociadas a la problemática laboral juvenil constituyen un dispositivo global cuyos protagonistas son tanto los organismos internacionales o regionales de mayor importancia (OIT, BM, BID, CEPAL, PNUD), como la mayor parte de los gobiernos nacionales que demandan apoyo económico o técnico a dichos organismos. De manera especial, y sobre todo en los últimos años, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), así como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), han intentado introducir en la agenda del gobierno diferentes aspectos de la problemática laboral de los jóvenes. Si bien, y hablando de términos generales, los logros en este sentido no han sido mayores que los que ya se alcanzaban en la década de los años noventa.

Por su parte, la OIT se ha interesado por seguir colaborando en la reformulación de las políticas de flexibilización contractual, orientando acciones que buscan introducir el diálogo intersectorial – tripartito el concepto de «flexiseguridad» – en la perspectiva del trabajo decente y en los contenidos de las políticas para la promoción del empleo en los jóvenes. Sin embargo, este objetivo no ha tenido éxito en la medida en que no ha suscitado el interés de los actores, así como tampoco una convocatoria especial por parte del gobierno. De manera complementaria, la OIT ha estimulado también el estudio y la promoción de programas que faciliten el tránsito escuela-trabajo por vía de la capacitación, la orientación y la intermediación laboral. En cuanto a la CEPAL, ésta continúa propugnando por la prioridad en la adopción de nuevas medidas en materia de educación y de empleo. Con ellas se igualarían logros en la primera y tránsitos fluidos en el segundo, puesto que se reducirían las

brechas por logros educativos que hay entre los jóvenes y las brechas de desempleo existentes entre jóvenes y adultos. Si bien, y más allá de esta enunciación de prioridades, sus aportes concretos no han sido significativos. De hecho podría afirmarse que la intervención tanto de la OIT como de la CEPAL, no siendo organismos de crédito, se ha centrado en aspectos académicos, enunciativos y de apoyo a las políticas gubernamentales en curso, sin volcar ningún cuestionamiento hacia la falta de programas y acciones específicas orientadas a proteger y mejorar el empleo juvenil en el actual contexto de crisis.

Por otra parte, el BID y, en menor medida, el BM, han sido y continúan siendo las principales agencias de crédito, asistencia y desarrollo de programas de empleo dirigidos a los jóvenes. Más allá de sucesivos retoques en los diseños de política, la principal línea de trabajo de estos organismos ha consistido en promover el diseño, la programación y la ejecución de los programas de orientación, capacitación y entrenamiento laboral, así como de aquellos otros que apoyan la creación de micro emprendimientos dirigidos a los jóvenes de baja calificación. Como fundamento de estas líneas de acción se postula la necesidad de promover el proceso de «activación» y aumentar la «empleabilidad» de los jóvenes de sectores vulnerables. Siguiendo este mismo objetivo, el BID ha apoyado la adecuación curricular en materia educativa, la introducción de programas de pasantías y la aplicación de programas de contratación laboral flexible. Al respecto, cabe agregar que la participación de estos organismos de crédito ha sido crucial para instalar de manera dominante –tanto en la Argentina como en la región de América Latina – un diagnóstico que explique los desajustes en las competencias educativas y laborales, ubicando a la «oferta» como factor explicativo del mayor desempleo juvenil, sobre todo en los sectores de poca o nula calificación laboral. Tal y como se ha mencionado, dichas políticas han mostrado no haber tenido el éxito esperado, al menos para los sectores sociales hacia los cuales van dirigidas.

Conclusión

Sin miedo a equivocarnos, podemos afirmar que no existe capacidad por parte de los organismos mencionados para aportar nuevos contenidos al diagnóstico ni al diseño de políticas de empleo juvenil. Dentro de este contexto, el Estado Argentino ha mostrado que carece de una



política integral de protección y promoción de nuevas formas de empleo para los jóvenes, ya sea por la falta de voluntades políticas internas, ya por un factor de acción u omisión. Sin lugar a dudas, uno de los mayores desafíos de cooperación en la región sería resolver los dilemas vinculados a la manera con la que se podría contribuir a las políticas nacionales de desarrollo de manera integral. Para ello, sería necesaria una mayor coordinación entre agencias y actores nacionales, la efectiva formulación de enfoques integrales y sectoriales, el fortalecimiento de las capacidades de gestión e implementación de los actores y la superación de las fragmentaciones de las políticas de formación para el trabajo.

Por esto, parece necesario y de gran utilidad introducir nuevos actores regionales e internacionales alrededor de la problemática laboral juvenil. Ellos podrían abrir el debate a estos temas en el actual contexto de crisis financiera mundial, aunque para ello sería imperativo considerar que la problemática en América Latina presenta una magnitud mayor y una complejidad muy diferente a la observada por los mercados laborales de los países centrales.



Bibliografía

- Balardini, Dávila León, Paciello, Souza, De Freitas (2005):** «Políticas locales de Juventud. Experiencias en el Cono Sur». Friedrich Ebert.
- Banco Mundial (2005):** «Expanding opportunities and building competencies for young people. A New Agenda for Secondary Education». Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1998):** «Empleo en América Latina: Transformaciones y oportunidades». Editorial en Políticas Económicas de América Latina, No. 3, Segundo Trimestre, BID.
- Bertranou, F. y E. Vezza. (2011):** «Social Protection Floor in Argentina». Nota para la reunión del G20, Buenos Aires, abril.
- Byk, E. (2011):** «Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Informe de sistematización de la experiencia». CEA-OIT, Buenos Aires.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2005):** «Cambios en la estructura poblacional: una pirámide que exige nuevas miradas». Temas de Población y Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.
- Colotta, M. y H. Chitarroni (comp.) (2011):** «La aventura de ser joven en la Argentina de hoy: desafíos y promesas en el camino a la adultez». Universidad del Salvador, Buenos Aires.
- Faur, L., M. Chaves, y colaboradores (2006):** «Investigaciones sobre juventudes en Argentina: Estado del arte en ciencias sociales». Informe del Proyecto Estudio Nacional sobre Juventud en la Argentina, La Plata y ciudad de Buenos Aires.
- 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. (2003):** «La formación para el trabajo y los jóvenes en América Latina». En el marco del proyecto «Formación Técnica y Profesional en América Latina», implementada por la CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con el apoyo del Gobierno de la República Federal de Alemania. Santiago de Chile.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2005):** «Estimaciones y proyecciones nacionales de población por sexo y edad 1950-2015». Buenos Aires.
- INDEC (2010):** Resultados definitivos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010, noviembre. Disponible en www.indec.gob.ar.
- 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. (2002):** «Los jóvenes, la educación y el trabajo en América Latina. Nuevos temas, debates y dilemas», Desarrollo local y formación: hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo, CINTERFOR,OIT, Montevideo.
- Jacinto, C. (coord) (2004):** ¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina, RedEtis (IIPE-IDES) / MECyT / MTEySS/ La Crujía, Buenos
- Léopore, E. y D. Schlessler (2005):** «Diagnóstico del empleo juvenil». Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS, Buenos Aires.
- Marchionni, M., G. Bet y A. Pacheco (2007):** «Empleo, educación y entorno social de los jóvenes: una nueva fuente de información». CEDLAS, documento de trabajo N° 61, Universidad Nacional de La Plata.
- Maurizio, R. (2011):** Trayectorias laborales de los jóvenes en Argentina: ¿dificultades en el mercado de trabajo o carrera laboral ascendente?». Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 109, CEPAL, Santiago de Chile.
- Maurizio, R., D. Verner y M. Justesen (2009):** «Labor Markets and Business Cycles», en Argentine Youth: An Untapped Potential – A World Bank Country Study. Banco Mundial, Washington, DC.
- Miranda, A. (2008):** «Los jóvenes, la educación secundaria y el empleo a principios del siglo XXI». Revista de trabajo, año 4, N° 6, agosto-diciembre, MTEySS, Buenos Aires.
- MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) (2010):** «Trabajo y empleo en el Bicentenario: cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión, período 2003-10». Buenos Aires.
- MTEySS, PNUD, CEPAL y OIT (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oficina Internacional del Trabajo). 2010.**
- Neffa, J. (dir.) (2011):** «Empleo, desempleo y políticas de empleo. Políticas públicas de empleo III 2002/2010». CEIL PIETTE, Buenos Aires.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (2007):** «Trabajo decente y juventud. Argentina». Lima.
- OIT (2010):** «Trabajo decente y juventud en América Latina 2010». OIT/Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal), Lima.
- OIT (2011a):** Pacto mundial para el empleo. Estudio Nacional-Argentina.
- OIT (2011b):** «La formalización del empleo en Argentina». Notas OIT sobre trabajo decente en Argentina, octubre, Buenos Aires.
- OIT (2011c):** «Trabajo decente para los jóvenes: el desafío de las políticas de mercado de trabajo en Argentina». Notas OIT sobre trabajo decente en Argentina, octubre, Buenos Aires.
- Pérez Sosto, G. y M. Romero (2007):** «La cuestión social de los jóvenes». OIT, Buenos Aires.
- Pérez, P. (2006):** «Empleo de jóvenes y coyuntura económica», en Neffa, J. y P. Pérez (coord.), Macroeconomía, mercado de trabajo y grupos vulnerables. Desafíos para el diseño de políticas públicas. CEIL/PIETTE y CONICET.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010):** Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano. Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-10. Buenos Aires.



- Salvia, A. (comp.) (2008):** Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina post-crisis. Buenos Aires: Miño y Davila.
- Salvia A. y Tuñón I. (2007):** »Impacto en los Programas de capacitación en las oportunidades laborales y de inclusión de jóvenes en situación de pobreza« en Revista de Estudios Regionales y del Mercado de Trabajo N° 3, SIMEL-CEUR, Buenos Aires.
- Salvia A. (2006):** »Jóvenes excluidos y políticas fallidas de inserción laboral e inclusión social« en Revista de Estudios sobre Juventud. Municipalidad de Rosario. Año 1, N°1. Rosario, 2006.
- Salvia A. y Lanina Tuñón (2005):** »Los jóvenes y el mundo del trabajo en la Argentina Actual« en Revista Encrucijadas N° 36. Universidad de Buenos Aires.
- Salvia A. y I. Tuñón (2003):** »Jóvenes Trabajadores: Situación, desafíos y perspectivas en la Argentina« en Documento de Investigación Jóvenes Trabajadores en el Cono Sur: desafíos y respuestas. Proyecto PROSUR, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- Salvia A. y A. Miranda (2003):** »¿Trabajar, estudiar o dejar pasar el tiempo? Cambios en las condiciones de vida de los jóvenes del Gran Buenos Aires«, Villena, Sergio y Makowski, Sara (coord.) en Documentos de Trabajo. Serie Jóvenes Investigadores-1. FLACSO, México, 2003.
- Salvia, A; Bonfiglio, J; Tinoboras, C. y Van Raap, V. (2008).** »Educación y trabajo: un estudio sobre las oportunidades de inclusión de los jóvenes tras cuatro años de recuperación económica«, en Salvia, A. (comp.) Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina post-crisis. Miño y Davila, Buenos Aires.
- SNU (Sistema de Naciones Unidas) (2010):** »El sistema educativo argentino en el marco del piso de protección social«. Buenos Aires.
- Tinoboras C., (2010):** Oportunidades desiguales y desigualdades sociales. Tesis de Maestría en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Tuñón, I. (2005):** Segmentación de las Oportunidades Educativas y Laborales de los Jóvenes en una Década de Transformación y Crisis. Argentina 1991-2001. Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Tuñón, I. (2008):** Jóvenes en contexto de pobreza: El tránsito por la escuela y su efecto en la capacidad de pensar proyectos personales en Jóvenes promesas. Trabajo, educación, y exclusión social de jóvenes pobres en Argentina. Miño y Dávila. Buenos Aires.
- Van Raap V. (2010):** Educación, políticas sociales y acceso al mundo del trabajo: Investigaciones acerca de las desigualdades de oportunidades para los jóvenes en la Argentina. Tesis de Maestría en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Vera, A. (2009):** »Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina«. CIPPEC, documento de trabajo N° 25, Buenos Aires.



El autor

Agustín Salvia, Investigador CONICET. Sociólogo. Magister en Ciencias Políticas y Sociales (UNAM). Doctor en Ciencias Sociales (El Colegio de México). Director del programa Cambio Estructural y Desigualdad Social en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung
Departamento Política Global y Desarrollo
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Responsable
Sarah Ganter, Programa Sindical Global

Tel: ++49-30-269-35-7405 | Fax: ++49-30-269-35-9253
www.fes.de/gewerkschaften

Contacto
andrea.brandis@fes.de

Acerca de nosotros

Los sindicatos, los consejos de trabajo y otras formas de representación de los intereses laborales son fundamentales, ya que constituyen una expresión de las libertades democráticas en una sociedad. Su presencia permite que un segmento importante de la población articule los respectivos intereses y, de ese modo, contribuye a lograr un desarrollo social equitativo.

Por lo tanto, a la hora de promover la democracia social en todo el mundo, una parte integral de los esfuerzos de la Friedrich-Ebert-Stiftung consiste en fortalecer la representación de los intereses de los asalariados.

La Friedrich-Ebert-Stiftung intenta garantizar que las posiciones sindicales sean incluidas en la toma de decisiones políticas y económicas, tanto en el lugar de trabajo como a escala nacional, regional e internacional.

Sin embargo, los sindicatos, los consejos de trabajo y las otras formas de representación de los intereses laborales solo podrán alcanzar estos objetivos si funcionan de manera representativa, democrática, autónoma, competente y eficiente. Es por ello que una parte importante del apoyo proporcionado internacionalmente por la Friedrich-Ebert-Stiftung radica en promover las organizaciones sindicales y ofrecer un adecuado asesoramiento en este proceso.

www.fes.de/gewerkschaften



Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-86498-276-7