

Pensar los procesos de implementación. Un aporte importante a la problemática juvenil.

Molina Derteano, Pablo.

Cita:

Molina Derteano, Pablo (Noviembre, 2007). *Pensar los procesos de implementación. Un aporte importante a la problemática juvenil. VII Jornadas de Sociología. Pasado , presente y futuro 1957-2007. Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/pablo.molina.derteano/15>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/p4wr/rhF>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

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>.

PENSAR LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACION. UN APOORTE IMPORTANTE A LA PROBLEMÁTICA JUVENIL

Lic. Pablo Molina Derteano

Introducción

“So I could benefit with fame (...) Oh, I had a few scruples. I assuaged my conscience with empty words. It would all be for the greater good, and any harm done would be repaid a hundredfold in benefit of all”
J. K. Rowling “Harry Potter and the Deadly Hallows”

Los diversos aspectos de la exclusión juvenil constituyen en la actualidad un problema de suma relevancia. En la literatura que aborda la problemática de los jóvenes se reconoce que la “condición juvenil” es un momento de definición de las tendencias y capacidades que orientarán el desarrollo futuro de una sociedad. Razón por la cual esta temática representa un campo privilegiado para la observación de las condiciones y perspectivas que acompañan a la crisis económica y social de un país. La juventud tiene la particularidad de ser un período de transición en el proceso de socialización de la persona, en el que la asistencia a la escuela va siendo compartida o reemplazada por actividades propias del mundo adulto. Los estudios de movilidad intergeneracional han privilegiado la movilidad educativa y la inserción laboral como instancias importantes para medir la mejoría de amplios segmentos poblacionales en América Latina. Sin embargo, el caso Latinoamericano, aún en etapas de crecimiento y expansión económica se ha caracterizado por la persistencia de graves problemas de inserción laboral de los jóvenes con mercados laborales con elevadas tasas de desempleo y precariedad. Durante las décadas de industrialización estos problemas estaban más o menos disimulados por una expansión del empleo registrado y los beneficios sociales, conjuntamente con las tasas de alfabetización y capacitación de la mano de obra. En el marco de las transformaciones estructurales descritas, los mecanismos de promoción de la población juvenil y la brecha entre diferentes sectores socio-económicos han sufrido tremendas modificaciones. Los jóvenes, contra las predicciones más optimistas a favor de la juventud como ventaja frente a los cambios socio-productivos, se han constituido como un segmento vulnerable, sobretudo en los sectores socio-económicos más bajos.

Nuestro enfoque

La vulnerabilidad de estos sectores si bien, es específica por razones que luego mencionaremos, también es abordable y, más comprensible a partir de una serie de aportes sobre el panorama del empleo en general y el cariz de las nuevas desigualdades estructurales. En el marco del programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, equipos bajo la coordinación de A. Salvia llaman la atención sobre el quiebre de una matriz societal (Boyer y Neffa; 2004) basado en la ruptura de la sociedad salarial y el pasaje a una sociedad fragmentada (Salvia, 2002). Se destacan el desempleo y el crecimiento de la informalidad laboral como indicadores más visibles de una profunda reestructuración económica con una consecuente caída del ingreso (Beccaria y López, 1997) y un aumento de la presión laboral de la “masa marginal” (Nun, 2003), la reconfiguración de nuevos espacios segmentados territorial, social y laboralmente (Waqcant, 2002) y nuevos indicadores alarmantes

de fragmentación social y crisis de los lazos sociales y comunitarios (Beccaria, 2003; Beccaria y Feldman ,2004). El grupo, a su vez, ha desarrollado su investigación en torno a las políticas públicas, preguntándose por el “que hacer posible” para estos sectores que supere la reafirmación de políticas sociales focalizadas o instancias represivas. (Foncyt, 2002)

Se destacan dos dimensiones explicativas de la segmentación del trabajo juvenil: la relación entre capacitación y mercado y el funcionamiento mismo del mercado. América Latina en general y Argentina en particular han sufrido una serie de reformas estructurales que han afectado de manera dramática la vinculación entre escolaridad y empleo en un sentido de promoción social. (Lozano, 2000; Salvia; 2000; 2003, Salvia y Miranda, 2001, 2003). En líneas generales se ha dado 1) una reconfiguración productiva, que implica un proceso de cambio en el régimen de acumulación; 2) crisis en el empleo, y 3) dificultades del sistema educativo, de acompañar estos cambios. Frente a este panorama, se han desarrollado una serie de aportes. Algunos, con una impronta liberal, han tratado de dar cuenta de los indicadores de desocupación y dificultades de inserción a través del estudio de las estrategias, percepciones y expectativas de los jóvenes, tomados como unidades individuales. Estas corrientes desconfían de los datos agregados de precariedad, altas tasas de rotación juvenil y desocupación que enmascaran problemáticas muy diferentes asociadas al choque entre las expectativas desmedidas de los jóvenes en términos de carrera (Weller, 2003) y el funcionamiento estructural del mercado, a veces agravado por una legislación poco flexible (Huneus, 2003; De Soto, 2000) lo que resulta en una tendencia a insertarse más tardíamente generando tasas de desempleo mayores que los adultos o bien resultan más inestables en sus primeras inserciones debido a la frustración resultante: o son despedidos o renuncian (Tokman, 2003).

Otras corrientes suponen que no deben aislarse los factores educativos y socio-económicos. Respecto al primero, son múltiples los aportes que ponen el acento en las deficiencias de la educación formal para capacitar a los jóvenes de manera efectiva para poder insertarse laboralmente. En Latinoamérica se destacan amplios sectores de la población juvenil no alcanzan a completar las instancias de educación secundaria (Gallart, 1992, Tedesco, 2002) o cuya completitud parece tener poca incidencia en las oportunidades de inserción en empleos formales o áreas expansivas (Filmus, Miranda y Zellarayán; 2002). Las escuela no están preparadas ni en su organización, ni en sus recursos económicos y pedagógicos para hacer frente a un nuevo paradigma de producción basado en el conocimiento (Tedesco, 2002). Por lo tanto, los jóvenes de los estratos bajos y medio bajos, tradicionalmente muy dependientes de la educación formal, se han vuelto un segmento vulnerable por no tener las capacidades requeridas para las áreas más expansivas de empleo y productividad agravándose las desigualdades por el contraste con la formación de circuitos educativos cerrados en donde se combinan recursos económicos, socio-culturales y acceso a empleos con buenos sueldos y posibilidades de ascenso. Finalmente referente a los factores socio-económicos, se trata de corrientes que sostienen que es incorrecto teorizar sobre las estrategias de los jóvenes o sobre los contenidos efectivos de la currícula sin profundizar en las desigualdades sociales y su correlación con las desigualdades ocupacionales y educativas. Partiendo de una serie de estudios de la CEPAL y el BID, se llama la atención sobre la condición socio-económicos de los hogares vulnerables como determinante sobre la inserción socio-ocupacional de los jóvenes. Las alternativas de movilidad ascendente de la educación formal (aún cuando sus contenidos y modalidades sean los “adecuados”)

pierden relevancia cuando cada joven se convierte en un “trabajador adicional” (BID, 2000; Weller idem) que debe contribuir al sostenimiento de la unidad doméstica. No habría “desencuentro” entre expectativas y mercado, ya que las primeras están subsumidas a la lógica de la necesidad. Por lo tanto, la inserción juvenil de estos sectores tenderá a ser mayoritariamente, en Latinoamérica, de tipo segmentada a su vez, que potenciaría los efectos de desempleo y precariedad por la presión de los hogares empobrecidos sobre el mercado de trabajo. Mientras que esto es señalado como un rasgo estructural y sometido a estudios en largas series de tiempo, otros enfoques priorizan una mirada sincrónica tratando de dar cuenta de la especificidad del actual cambio estructural por el que atraviesa América Latina. Su tesis central que es la de la “incongruencia” de la oferta y la demanda en el mercado laboral juvenil como resultado de las transformaciones estructurales. (Schkolnik, 2002, CEPAL, 2000; Lijenstein, 2001) Sostiene que hay problemas de capacitación pero la insuficiencia del sistema formal sería secundaria para los sectores de recursos más bajos ya que la mayoría de ellos se capacitaba on the job en tareas simples que se aprendían por experiencia directa. La disminución del peso relativo de las industrias manufactureras y los sectores agropecuarios tradicionales han hecho este proceso, que era una alternativa para los sectores de menores recursos, algo poco frecuente. Así, los nuevos empleos en los sectores de servicios tanto expansivos como precarios, requieren de una mano de obra móvil y versátil, mientras que del lado de la demanda, se da otro tipo de desajuste ya que nuevos patrones educativos, nuevos ajustes de expectativas en las trayectorias individuales son procesos de lenta asimilación. El desajuste sería entre una oferta de empleos que requieren una rápida movilidad y facilidad que además cambia a velocidades cada vez mayores y una demanda que requiere “más tiempo” para ajustarse. En Latinoamérica esto se potencia debido al tamaño cada vez más reducido del mercado laboral. El resultado es amplios bolsones de jóvenes de sectores sociales vulnerables, pobres y medios bajos que carecen de las calificaciones requeridas, mientras que habría sectores medios “sobrecalificados” pujando por empleos de poca calificación. Estas corrientes suponen que las instancias de la educación y el funcionamiento del mercado de trabajo juvenil tras las reformas estructurales son dimensiones explicativas importantes para la especificidad del desempleo y la débil inserción juvenil. En este marco, este proyecto se propone una revisión teórica y empírica de estos aportes, agregando a estas dimensiones el interrogante acerca del accionar del Estado. Todas estas corrientes han planteado diversas alternativas de intervención estatal que en general se han circunscripto a una mejora de legislación a través de sistemas flexibles de pasantías (Weller, idem), una reforma educativa profunda (Tedesco, idem) Las restantes dos se han incorporado de manera más o menos explícita a diseños de planes sociales en donde se busca paliar la segmentación de los sectores más vulnerables. Estos planes han actuado fundamentalmente sobre el diagnóstico de las expectativas y representaciones de los jóvenes, sobre la capacitación para mejorar la inserción y, en menor grado, en corregir asimetrías de información y facilitar canales de acceso. (Jacinto 2000; Lasida, 2000; Lijenstein, idem)

El Objeto de esta tesis

Los alcances y complejidad de la problemática arriba descrita tornan ineludible la intervención de políticas sociales destinadas a paliar las condiciones de

exclusión juvenil. En el marco del Proyecto UBACyT 708 (programación científica 2004-2007) "Jóvenes Excluidos: políticas activas de inclusión social a través del trabajo y la capacitación comunitaria" bajo la dirección del Dr. Agustín Salvia, se ha monitoreado y evaluado el impacto del plan INCLUIR. Con respecto a mi trabajo, me he concentrado en el estudio de la implementación efectiva de programa. Es decir, el conjunto de procesos mediante los cuales se ejecutaron las partidas presupuestarias, se puso en marcha una serie de intervenciones (talleres de capacitación, talleres socio-comunitarios, etc) y procesos de transformación y equipamiento de oficinas y cuadros técnicos. Todos estos procesos se dan por una dinámica propia en donde intervienen agentes especializados con poder de decisión.

¿Por qué volver entonces mi mirada sobre la ejecución del plan y qué aporta esto al estudio de la problemática de la inserción socio-laboral de los jóvenes? La literatura sobre evaluación de políticas sociales ha señalado que hay siempre una importante distancia entre lo enunciado en los documentos operativos de un programa social y lo que efectivamente se ejecuta. Me interesa problematizar esta distancia en términos de la presencia de una racionalidad propia del campo estatal que guía las lógicas decisionales de los agentes. Esta racionalidad es puesta en juego durante la gestión de las políticas sociales. Aportar elementos para la comprensión de esta racionalidad permitiría, a mi juicio, pensar en que condiciones y que factores influyen a la hora de ejecutar una política social para jóvenes.

Diversos modelos de evaluación han señalado como tres grandes componentes: el diagnóstico, la ejecución y el impacto o resultados. Mientras que los análisis de diagnóstico han señalado en las políticas juveniles los errores de un diagnóstico sobre la base del enfoque del Capital Humano. Según Salvia y otros, (2006) la problemática de la Exclusión Juvenil se ha instalado con fuerza en la Agenda Pública definida en términos de desafiliación educativa y laboral a partir de diagnósticos centrados en el déficit de capital humano y de regulaciones. En este sentido, se han presentado barreras internas por parte de la oferta en la forma de calificaciones y credenciales insuficientes, falta de experiencia y/o competencias, mientras que se han mencionado barreras externas que han apuntado a la inadecuación del sistema educativo formal a los requerimientos del mercado. (Salvia y otros, 2006; Devia, 2001) Consecuentemente, más de dos décadas de intervención estatal han apuntado a la reforma del sistema educativo (Devia, 2001; Salvia y Tuñón, 2006), así como modalidades de pasantías y/o programas de formación y capacitación profesional focalizados en jóvenes pobres. (Salvia y Tuñón, *op cit*) Pero nuestro interés está en el proceso de implementación. Respecto a esto, Jacinto (2000) señala que lo que se conoce como "la evaluación de la implementación" suele ser mucho menos sistemático. ¿Qué implica la noción de "implementación"? A menudo las evaluaciones de proceso parecen partir del supuesto de que el modelo central, original de un programa público debe evaluarse en relación a su ejecución y que los cambios deben considerarse como desviaciones, dificultades o errores del diseño. Se subestima el hecho de que la implementación es "construida" por los actores sociales que participan en los distintos niveles de desarrollo del programa: desde el equipo de funcionarios y políticos que realizan el diseño central de todo el dispositivo hasta los centros de formación, las empresas y los propios jóvenes, pasando por los equipos técnicos y políticos intermedios que actúan a nivel provincial, regional y/o municipal. Es clave reconocer que los resultados de un programa son producto de la acción de diversos actores sociales, individuales y colectivos, que con sus orientaciones políticas, sus

intereses, los valores que defienden, etc. influyen y modifican las decisiones iniciales. Las evaluaciones más tradicionales, que consideran la implementación como una “caja negra” resultan estrechas.” (2000:5) El interés por esta fase parte de una escisión previa entre ejecución (de perfil más técnico) e implementación. También Abdala (2001) señala esta división entre los componentes Input y Proceso del modelo CIPP. Mientras el primero refiere a “los recursos disponibles (humanos, materiales y financieros) antes del programa: los objetivos y las estrategias planteadas según los recursos disponibles, las estrategias implementadas, los recursos asignados y utilizados, el soporte normativo y las intervenciones realizadas” (2001:192), el segundo refiere a “la interrelación dinámica entre las estructuras del programa y los diversos actores, generando un sistema vincular: “medio ambiente del programa”. Se evalúa especialmente por técnicas cualitativas.” (2001:192). Abdala distingue, entonces, dos tipos de decisión: las de planeamiento para la primera y las de implementación. Finalmente, para ese espacio que es la implementación, Jacinto, siguiendo a Barbier, reconoce la existencia conjunta de 3 dimensiones. Dice que “las actividades sociales que acompañan la implementación pueden estudiarse desde muchos puntos de vista. Una primera dimensión es la cognitiva, lo cual implica preguntarse por los conocimientos de los actores en cuanto al sistema en que actúan y su funcionamiento. Una segunda dimensión es la instrumental: lleva a interrogarse acerca de cómo se producen los servicios implicados, teniendo en cuenta que en ese “cómo” se ponen en juego valores y normas. Una tercera dimensión es propiamente política, y abre el interrogante sobre cómo se expresan las orientaciones políticas y las opiniones sobre la legitimidad de las acciones de quienes tienen a su cargo desarrollarlas.” (Jacinto; 2000:6) Esta distinción es capital.

Esta tesis se propone el estudio es ese espacio de actividades sociales que Jacinto reconoce como la implementación y que Abdala llama el “medio ambiente” del plan. Pero quizás se trate de algo más. Creemos que esas tres dimensiones se pueden conjugar en la racionalidad de los agentes, que subyace a las lógicas decisionales. Creemos, conjuntamente con Jacinto y Abdala que hay distintos actores sociales que convergen en torno a una misma racionalidad. Definimos racionalidad en término de Bourdieu, racionalidad como sistema de clasificaciones y acciones *razonables* dentro de un campo determinado. Es una visión de cierta economía del campo, la racionalidad se hace visible en el interés de los actores. (Bourdieu y Wacquant, 2005) Y el interés tiene que ver con posicionarse mejor en el campo, y tal posicionamiento se alcanza según las dotes, formas y cantidades de capital económico, social y simbólico. La racionalidad es razonable sólo de acuerdo al campo y se vincula al *enjeu* (lo que está en juego) del mismo. Veámoslo de acuerdo a lo nuestro estudio de caso, la implementación del plan INCLUIR, en un campo estatal luego de las llamadas reformas de segunda generación. En este sentido, pensamos al Estado como un campo en términos bourdieano, mientras que interpelaremos a las reformas de segunda generación como un proceso enmarcante que contribuye a redefinir el *enjeu*, y junto con él las reglas de apropiación de los capitales materiales y simbólicos. Veamos esto más en detalle.

Los campos, para Bourdieu son espacios dinámicos que se deben pensar relacionamente. Cada campo posee su centro de gravedad que es aquellos que está en disputa. El habitus, en tanto, estructura estructurante de percepciones y disposiciones para la acción; y los capitales específicos poseen cierto grado de complicidad ontológica con el campo (Bourdieu y Wacquant, *op cit*). Las disputas en su interior, como en cualquier otro campo, pueden emerger de sí mismo o de otros

campos; sin embargo, el campo estatal posee una particularidad: las resoluciones de sus conflictos, en la forma de políticas, capital jurídico o legitimidad tienen la capacidad de imponerse en otros campos. Al pensar al Estado como un campo, debemos asumir la hipótesis de tensiones permanentes y reajustes continuos por acción de diversos agentes que operan dentro y fuera del campo que luchan por el capital material y simbólico en disputa. “Se sigue que la construcción del Estado va de la mano de la construcción del campo de poder, entendido como el espacio de juego en el interior del cual, los detentores de capital (de diferentes especies) luchan especialmente por el poder del Estado, es decir, sobre el capital estatal que de poder sobre las diferentes especies de capital y su reproducción” (Bourdieu, 1996:10) De ahí, que creemos que nuestro estudio de caso, debe ser estudiado bajo la hipótesis de conflicto. Volveremos sobre esto luego. Hemos descrito someramente las reformas de segunda generación, y sus éxitos y fracasos. Entre sus éxitos, postulamos la hipótesis que más que verdaderas transferencias e impactos sobre la población objetivo, la distribución de la riqueza o el equilibrio social, las reformas han tenido relativo éxito en imponer un *know how*, un código procedimental de formas de plantear y resolver problemas sociales (Fraguglia y Molina Derteano 2006; 2007a) En términos bourdieanos, este *know how* son formas específicas de capital social (red de contactos legitimados) y simbólico (titulaciones, reconocimiento de experiencias adquiridas, formas de gestión, etc.) Estas formas hoy legitiman, a su vez, el acceso al capital económico, bajo la forma de financiamientos internacionales. Las reformas de segunda generación tuvieron un impacto en el campo por cuanto contribuyeron a redefinir el *enjuiciamiento*. Este último debe definirse como la oportunidad de traducir diversos problemas de agenda (que luego definiremos su origen) en *programas* (término que denota el capital simbólico adquirido)¹ que impliquen el manejo y gerenciamiento de recursos económicos. Para poder acceder a esta oportunidad, los actores deben tener no sólo las credenciales simbólicas formales, sino aquellas que resultan de la objetivación de su experiencia. O lo que vulgarmente se le llama experiencia de gestión.²

De esta forma nos proponemos el estudio de las lógicas decisionales de los agentes encargados de llevar adelante la ejecución del plan INCLUIR, como entrada a nuestro campo de estudio que sería esta racionalidad en el campo estatal luego de las reformas de segunda generación. ¿Cuáles son las lógicas discursivas puestas en juego? ¿Cuáles son las formas en que estos actores visualizan el problema y llevan a adelante los procedimientos para resolverlo? Se trata de un diseño reflexivo en el sentido amplio. No sólo busca describir los hechos observables, sino reflexionar sobre el conjunto de tecnologías y saberes asociados a la evaluación de políticas sociales.

Finalmente, queremos dejar en claro que se trata de un estudio de caso y que no es susceptible de generalizaciones. Sin embargo, esperamos que las observaciones de este estudio sirvan para futuras inferencias. Creemos que la reflexión sobre los procesos de implementación y los agentes estatales y privados que intervienen es capital para poder hacer críticas y aportes significativos a la discusión de alternativas de intervención social por parte del Estado. Veamos un ejemplo de esta propuesta.

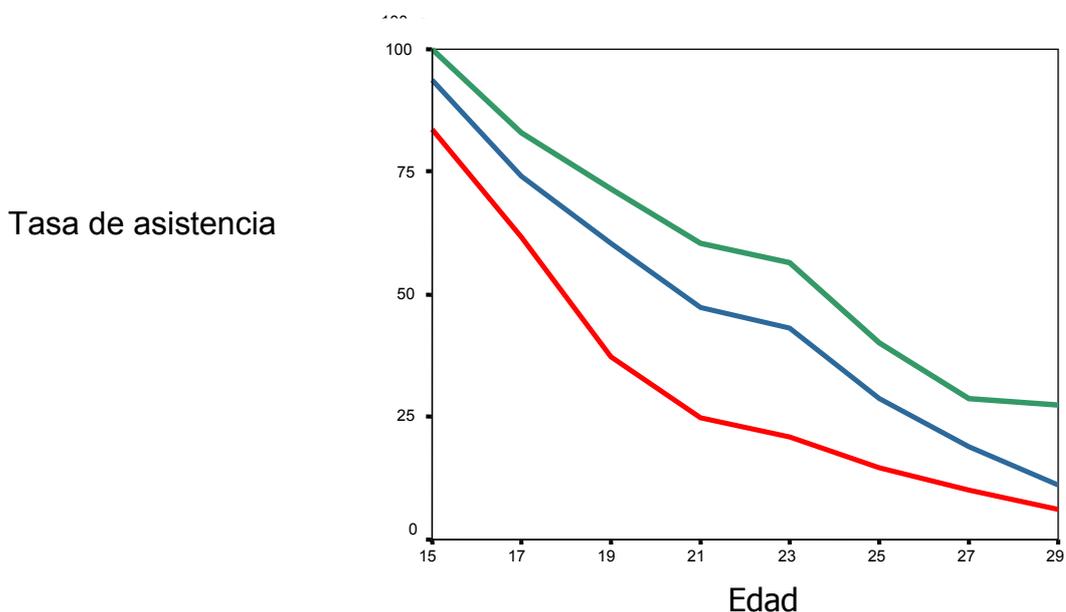
Acto 1. ¿De dónde surgen las alternativas de intervención?

Los debates teóricos antes reseñados nos ayudan a ubicar las intervenciones sociales en el marco del régimen de acumulación vigente y al Estado como, entidad supra e intra a la vez, que debe asegurar los fundamentos mínimos de esa dominación y acumulación. Aún cuando quisiéramos retomar estas cuestiones, - cosa que no haremos - , nuestra indagación se encamina al estudio del proceso de ejecución de caso testigo: el Plan INCLUIR. Por ello, interpelamos a estos enfoques desde un nivel macro, y nos ubicamos ahora en un estudio a nivel intermedio, viendo las dinámicas de construcción y ejecución de un programa social.

Una buena parte de la literatura sobre planes sociales coincide en señalar que los problemas de agenda susceptibles de traducirse total o parcialmente en alternativas de intervención por parte de los agentes gubernamentales, surgen de la sociedad civil. Toda vez que estas cuestiones sociales, políticas, culturales, económicas, etc, toman cierta relevancia en las esferas de la sociedad civil, estas pasan al Estado para que desde allí sean redefinidas y se actúe en consecuencia. (Orlansky, 2001; Klijn, 1997) Desde este punto de vista, puede decirse que la cuestión de la exclusión juvenil tomó especial importancia, y en el marco de un proyecto nacional político vigente, y quizás, con apoyo internacional, se elabora una alternativa de intervención.

No faltan diagnósticos sobre la importancia de la problemática de la juventud. Un informe de la OIT del 2004 (año en que se largó el plan INCLUIR) señala que los jóvenes presentan los índices más altos de vulnerabilidad social y laboral, entre los que se destacan una alta precariedad laboral, tasas importantes de desempleo y desafiliación institucional. Según Weller (2004), la cuestión de la vulnerabilidad juvenil se plantea en dos formas contrapuestas: o bien los jóvenes poseen un tipo de vulnerabilidad social propia, como indica la visión de OIT. O bien, es sólo una forma más de una vulnerabilidad social general y constante a grandes sectores de la población tras las reformas estructurales de la década de los 90. No haremos aquí una exposición detallada de la situación juvenil. Pero sí presentaremos algunos indicadores de su situación socio-laboral y socio-educativa de los jóvenes para el 2003, año en que se comienza a formular el plan.

Gráfico 1: Tasa de Asistencia Escolar Jóvenes de 15 a 29 Total EPH Urbano. 2003



Estrato alto — Estrato medio — Estrato bajo —

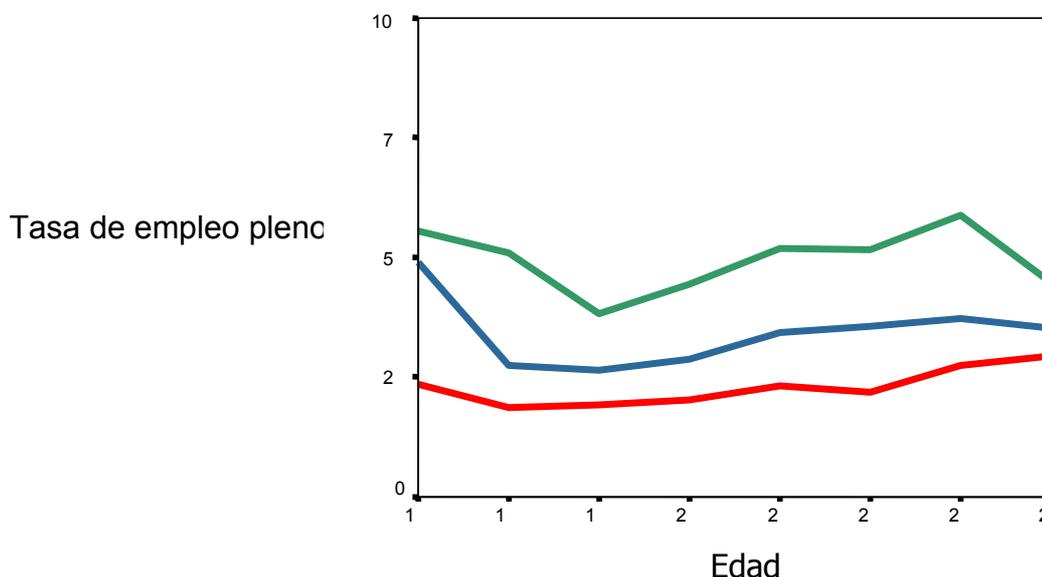
Fuente: Elaboración PCEYDS con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. Total Urbano, Segundo Semestre 2003

Cómo puede verse la tasa de escolaridad si bien era favorable indicaba que los sectores bajos exhibían una temprana tendencia a la no finalización de los estudios secundarios, siendo el grupo entre los 16 y los 21 el de tendencia más pronunciada.

Gráfico 1

Respecto a la inserción socio-laboral, se toma el concepto de empleo pleno horario para ver qué porcentaje por estrato social accede a este tipo de empleos. La línea media (punto 50) indica el empleo pleno horario y puede verse que sólo unas pocas franjas etáreas de los jóvenes de los estratos más altos logran alcanzarla y hasta sobrepasarla. Por tanto, puede decirse que la situación de los jóvenes en la inserción laboral presentaba al menos un escenario de importante precariedad y que, nuevamente, se agudizaba en los sectores más bajos. **Gráfico 2**

Gráfico 2: Tasa de empleo pleno horario. Jóvenes de 15 a 29 Total EPH Urbano. 2003



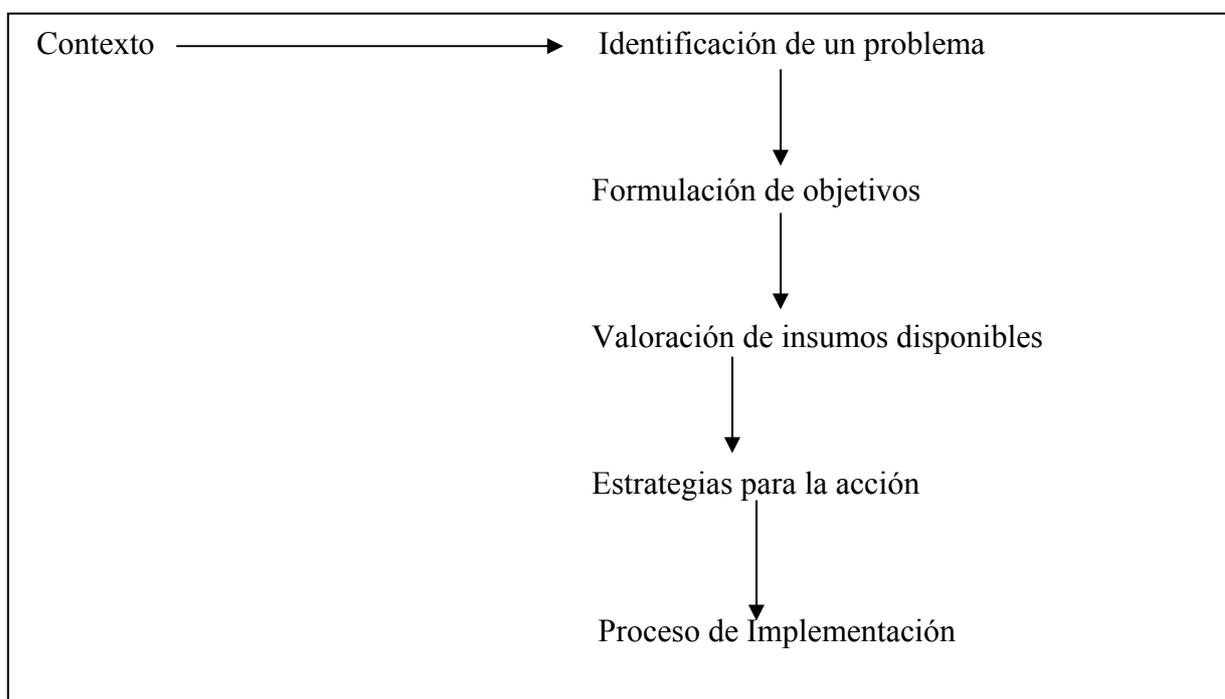
Estrato alto — Estrato medio — Estrato bajo

Fuente: Elaboración PCEYDS con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. Total Urbano, Segundo Semestre 2003

Cómo se puede observar, no faltaban diagnósticos sobre la situación juvenil. Los dos modelos de evaluación que se emplearán, Gestión Integral y Contexto-Input-Proceso-Producto (Nota: en adelante, GIPSOR y CIPP) reconocen que el origen de las cuestiones de agenda de los programas sociales están en la sociedad civil. Como se ve en el siguiente cuadro, el modelo CIPP ubica el origen de las necesidades en la sociedad civil y, aún más, se vuelven el metro para juzgar el valor del plan en términos de *pertinencia* (en relación a los objetivos globales) y de *utilidad* (con respecto al Impacto). Cómo el enfoque del CIPP es más bien sistémico, Abdala hace una categorización, por componentes suponiendo cierta autonomía entre los mismos. La primera fase de la evaluación es la evaluación de Contenidos o Contextos. Según Abdala (*op cit2*) “esta dimensión se nutre de los datos globales socioeconómicos y sociolaborales nacionales y locales, con énfasis especial en las políticas de empleo para jóvenes” (2000: 192) Incluso propone define estos últimos como “los indicadores socioeconómicos, indicadores sociolaborales y políticas de capacitación para empleo” (2001:35) La visión del modelo CIPP (u otros similares) está muy difundida, y en el mismo documento del programa esto es visible en la presentación del mismo, como se verá en el siguiente acápite. Desde el modelo CIPP, y su lógica sistémica, se definen claramente que las prioridades de intervención tienen su origen en la sociedad civil y que la o las oficinas del gobierno que asuman tal tarea parten de un diagnóstico con datos estadísticos preferentemente, y tras una evaluación más o menos detallada, más o

menos correcta de esos datos, trazan una estrategia de intervención. Cabe destacar que tanto Abdala, como otros autores (Véase Jacinto y Gallart, 1998) utilizan el término contexto para evitar todo planteo racionalista. Antes bien, están más cerca de enfoques incrementalistas, y priorizan un proceso de aprendizaje. En todo caso, el modelo CIPP parte de la idea de “Contexto” para tratar de objetivar y enfatizar una serie de dinámicas complejas de diagnóstico, y evitar la idea de un planteo rígido secuencial. Aún así, los debates acerca de los alcances y formas del diagnóstico siguen teniendo su origen en problemas de agenda que emergen de la sociedad civil. Y una vez finalizados esos debates, el planteo en el modelo CIPP, se vuelve ciertamente secuencial.

Cuadro 3: Recorte de una cuadro que describe la Interrelación de Etapas de Evaluación.



Fuente: (Abdala, 2001:36)

En el modelo GIPSOR, el enfoque tiende a ser más dinámico. Divide la Gestión Integral de Programas Sociales orientada a Resultados en tres etapas: Planificación, Ejecución y Evaluación. Dentro de la planificación reconoce varios momentos: 1) Descripción del problema social; 2) explicación del problema; 3) construcción de la visión; 4) Identificación de los componentes; 5) Definición de las actividades e identificación de los organismos responsables de la ejecución; 6) Formulación de programas

A diferencia del modelo CIPP, el Modelo GIPSOR pone el énfasis en la forma en que el Estado recepcionará y discutirá el problema para arribar al paso 3, la construcción de la visión. Por ello este modelo sostiene que hay que tener en cuenta no sólo el problema social y su población afectada, sino también el ámbito de

governabilidad, la prioridad del enunciado del problema para la política social y el Nivel de Incidencia. El primero de estos elementos refiere a “la capacidad que tiene el cuerpo de gestión o la institución ejecutora del programa para incidir en un problema social específico. Para analizar el ámbito de gobernabilidad que tiene una institución con respecto a un problema determinado, es preciso indagar con qué recursos económicos, políticos e institucionales cuenta y qué atributos legales tiene para intervenir sobre ese problema” (SIEMPRO, 1999:21) Aquí se parte de una noción de gobernabilidad que se roza con la de competencia específica. Pero que también pone de relieve los recursos políticos e institucionales. Es decir, que en la planificación pone importancia sobre quién será el ejecutor. A su vez, la prioridad para el enunciado es “el valor o la importancia que le otorga el máximo decisor político (gobernador, secretario de Desarrollo Social, etc) a cada problema en el conjunto de la política social del país y/o de la provincia” (SIEMPRO, *op cit*) Finalmente, el nivel de Incidencia es el cálculo del riesgo de la intervención, es decir, si una intervención puede causar otros problemas. Tomamos estos tres elementos, el modelo GIPSOR, llama a

Considerar quiénes serán los encargados de ejecutar el plan y en cuáles son los factores que los convocan o inhiben de actuar. Sea porque parte del mismo supuesto que el modelo CIPP o porque desea ser políticamente correcto, el modelo GIPSOR deja entrever que el origen de los problemas sociales está dentro de la Sociedad Civil. En otras palabras, el Estado o sus institutos son definidos como entes reactivos ante problemas sociales que emergen fuera de ellos, pero que reclaman su intervención. Así la exclusión juvenil debió tomar para fines de 2003 un estado preocupante, que se debió de haber visto reflejado en una serie de datos e indicadores que fueron consultados por especialistas en el área de Juventud y que se tradujo en una alternativa de intervención

Segundo Acto: La palabra escrita.

Existen varias formas de interpelar un documento escrito. Aquí elegiremos dos. La primera será como objetivación de los procesos de discusión previos a la implementación. O bien, como objetivación de la Visión construida del problema social según el modelo GIPSOR.

En este sentido, el Documento del Programa constituye tanto una enunciación formal del problema, sus alcances y la justificación de la intervención; cómo una descripción técnica de las acciones, equipos de trabajo y presupuesto que se piensa emplear. Nos interesa la primera parte, conceptualización y objetivos que comprende:

1. Conceptualización
 - 1.1 Sobre el concepto de exclusión
 - 1.2. El contexto argentino en la década de los 90.
 - 1.3. Exclusión y Juventud en la Argentina.
 - 1.4 Justificación del Programa
2. Objetivos

Revisaremos cada parte para ver cómo se diagnostica y se articulan las alternativas de intervención. Respecto al primer elemento, la conceptualización, este es un abstract del documento y resalta los principales argumentos de la intervención. No será objeto de nuestra revisión.

El siguiente paso será definir que debe entenderse por exclusión. Esto implica que el problema definido era en primer lugar la exclusión social, la cual es definida como un problema muy complejo (Ahondaremos en esto el próximo capítulo) Son los puntos 1.3 y 1.4 los que nos importan.

Veremos más adelante como la exclusión es definida en forma compleja. El Documento precisa que se tratará el problema de la Exclusión Juvenil.

“Se puede pensar a la juventud como un período en el cual se van configurando la identidad y el proyecto de vida de los individuos. En el caso de los jóvenes pobres, que no cuentan con la posibilidad de llevar a cabo este proceso acompañados por dispositivos sociales, educativos y recreativos que lo faciliten debemos hablar de una situación de doble vulnerabilidad. Cuando se habla de doble vulnerabilidad se hace referencia a la condición de aquellos que cumplen con la doble condición de ser jóvenes y de ser pobres. En este caso, surge la necesidad por parte del Estado de generar políticas públicas que contemplen las especificidades propias de los jóvenes como un grupo con alta potencialidad de vulnerabilidad social, la cual se ve acentuada en los sectores de menores recursos.” (Documento Programa INCLUIR, 2004:3)

Es importante relevar como se construye la visión del problema. Se invocó primero la figura de exclusión social, para luego recaer en la figura de los jóvenes pobres portadores estos de una doble vulnerabilidad. Pero lo más importante es que una vez caracterizada esta situación y la de la exclusión juvenil son ubicadas por fuera del Estado, o sea, en la sociedad civil. Y surge entonces *“la necesidad por parte del Estado de generar políticas”* El documento se hace eco de lo que describíamos en el acápite anterior. Frente a una situación social de emergencia surgida fuera de él, el Estado debe intervenir. A su vez, durante el resto del punto 1.3, presenta una serie de indicadores que sirven para reforzar su punto del por qué de esta intervención. Veamos someramente qué indican esos datos:

- Utiliza datos censales para puntualizar que la población objetivo es un poco más de un 25 % del total de la población, y que un 60, 1% son pobres
- Se observa una relación entre la tasa de actividad y la tasa de asistencia escolar. Se concluye, con soporte en datos censales, que hay una temprana incorporación al mercado pero que la tasa de ocupación desciende conforme crece la edad y/o crece la tasa de asistencia.
- De lo anterior se define una población objetivo de jóvenes que no tiene actividad económica ni asisten a instituciones educativas. Estos jóvenes son los definidos como excluidos: los que no estudian ni trabajan. Más adelante se definirá que estos jóvenes excluidos constituyen el 15 % de la población.
- Finalmente se interpelan una serie de datos de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia de la Nación, que indican el crecimiento en el 2002 y una constante de delitos violentos cometidos por jóvenes entre 14 y 25 años. Indirectamente se atribuye causalidad a la exclusión social por este crecimiento de los delitos.

Más adelante, ya en la justificación del programa, se vuelve a echar mano a los datos agregados para justificar el accionar del Programa cuando se enuncia que:

“Este Programa está focalizado en el grupo de jóvenes de 18 a 25 años de edad, y apunta a tener un carácter masivo de amplio alcance. Dicha focalización obedece a la necesidad de abordar el problema de la juventud en aquel tramo que se ha visto más golpeado por la crisis económico social que sufre la Argentina. Si consideramos

el tramo de 15 a 29 años que abarca a la población joven en su totalidad, el tramo de 18 a 25 años muestra el mayor índice de exclusión (el 68.89 % de la población joven total) según datos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC). Se puede señalar además que dentro del grupo de 18 a 25 años de edad, los jóvenes pobres representan un 44% de dicha población. Por otra parte, esta población no ha sido abordada por ningún otro Programa.” (Documento Programa INCLUIR; 2004:5)

No se puede dejar de observar la tensión entre masivo y focalización, pero por fuera de eso debemos señalar el peso de los indicadores en el diagnóstico. Sin embargo, hay algo más. Este programa reclama para sí la exclusividad la señalar que no existe otro programa que este abordando este tramo de la población. Proclama así su ámbito de gobernabilidad e intentar sustentar su priorización, según el modelo GIPSOR. Volveremos en el siguiente capítulo sobre la justificación. Finalmente, y como corolario de la construcción de una visión (modelo GIPSOR), o bien de la identificación del problema social (modelo CIPP).

Por tanto, uno puede concluir, que si tomamos los datos antes presentados y los esgrimidos por el documento del problema, es posible reconstruir el contexto de surgimiento del Programa. Una alta vulnerabilidad juvenil, que se evidencia en delitos, deserción escolar y desempleo y/o subempleo. Los agentes estatales perciben la demanda de amplios sectores de la sociedad civil y tras una evaluación basada en la construcción y consulta de indicadores, diseñan este programa con apoyo internacional. Los objetivos son la cristalización más fuerte de las líneas de intervención:

“Los objetivos específicos de la operación son:

- desarrollar las capacidades productivas de los jóvenes excluidos y promover la generación de emprendimientos productivos;*
- generar procesos socio-comunitarios que permitan el desarrollo de capacidades y destrezas promoviendo la responsabilidad social y las prácticas solidarias;*
- fortalecer la capacidad institucional de las áreas de juventud nacionales, provinciales, municipales y de organizaciones no gubernamentales para responder a la problemática de los jóvenes.” (Documento Programa INCLUIR; 2004:6)*

Se plantea entonces la intervención en 3 líneas: una que apunta al desarrollo de capacidades productivas para atacar los problemas de desempleo y falta de cultura de trabajo; otra que apunta a atacar los distintos síntomas de desafiliación. Y finalmente, un componente de fortalecimiento institucional. Los componentes están ordenados según partida presupuestaria siendo el primero el mayor y el último el de menor asignación.

Siguiendo nuestras líneas, resta ver, cómo este planteo es por un lado confirmado y descrito por los agentes estatales. ¿Qué particularidades pueden agregar a nuestro desarrollo, según estos dos modelos de evaluación? ¿Cómo fue el microcosmos de relaciones sociales que contribuyeron a la construcción de la visión? ¿Y cómo las ubicamos en el contexto de surgimiento del problema?

¿Cómo se llama la obra? Érase una vez una dirección Nacional...

Una vez revisados estos últimos dos acápite, creemos que nos fue posible reconstruir el contexto de surgimiento de este plan. El organismo encargado de llevar adelante este programa, que contaba con financiamiento del BID, fue la Dirección Nacional de Juventud. Un alto funcionario, Roberto, nos contó un poco sobre cómo funcionaba la Dirección antes de la implementación del Plan.

“era un dirección sin recursos donde la línea general esta.. estuvo el primer año orientada a hacer recitales o acciones que uno pudiera llevar comida. Los chicos iban y levaban comidas..recitales solidarios, todo tiene el nombre de solidario , viajes de egresados solidarios. Más que nada en ese momento estaban orientadas las acciones a generar este tipo de recitales o hechos que congregarán jóvenes, que se pudiera tener alguna contraparte social, digamos solidaria . Eso era la mayor cantidad de acciones y también se iban financiando proyectos más que nada orientados a lo socio-comunitario y a la capacitación. Desde acá. Pero muy incipientemente , era un 30 % de lo que hacía la dirección en financiamiento en iniciativa de jóvenes , la mayoría de las otras cuestiones eran hechos grandes, ruidosos para posicionarse.” (Roberto, DINAJU)

Como señala Roberto, hay dos rasgos centrales de esta dirección. No contaba con mucho presupuesto y estaba buscando posicionarse mejor. Tenía una estructura de ejes que apuntaban a la capacitación y a la formación socio-comunitaria. Estas eran sus principales líneas de acción. Y entonces, apareció una pequeña suma de dinero...

“Fue un préstamo de 10 millones dólares, que en realidad son unos fondos remanentes del programa Familias. Nunca habían estado utilizados, había estado planteada esta línea de jóvenes y un poco que la descubrimos, y que ahí, nos empezamos a pelear conseguimos esa partida para poner en marcha ese programa. Y marcó un quiebre, un cambio importante porque se puede.. la Dirección se pudo equipar en recursos materiales y humanos.(...)” (Roberto DINAJU)

Detengámonos cuidadosamente en este relato. Roberto no nos habla de un diagnóstico previo, no nos habla del empleo de indicadores (errados o no) , y lo que enuncia no se visualiza en el análisis del documento. Roberto nos señala que el origen del plan no estaba en una visión construida, o siquiera en un consenso en la agenda pública. Se trata de la decisión racional de una serie de actores de esta dirección de “apropiarse” de fondos para una gestión. Y por apropiarse no se quiere decir, usufructuar para fines privados. Se trata de poder posicionarse en el campo para ser importantes dentro de la estructura estatal.

“Como que se empezó a posicionar fuerte la dirección por su trabajo y esto se consolida definitivamente en el 2005 , con la consolidación del plan INCLUIR, con las cosas buenas y las cosas malas del plan que después hablaremos pero que permiten introducir una modalidad de trabajo totalmente diferente a la que venimos acostumbrados. Por la escala y por lo operativo también (...)La base del INCLUIR te permitía sentarte a negociar con recursos más que con buenas intenciones , te da plafón como para sentarte con otros ministerios : trabajo, salud..” (Roberto, DINAJU)

Puede que el título de la obra sea “La Dirección que quería ser Ministerio”. El programa fue diseñado e instrumentado en gran parte por una finalidad política de construir una gestión para que la DINAJU, ahora como implementadota de recursos pueda ascender y obtener ese “plafón” con otros ministerios y/o áreas más importantes del gobierno.

“Me parece que el tema de la ejecución del INCLUIR les permitió subir un escalón a la dirección en la Argentina y en la Agenda que es esto de que a partir del programa tener recursos aunque fuesen pocos, uno se puede sentar con salud, con trabajo y te escuchan. Y son relaciones, son redes que quedan más allá del programa.” (Roberto, DINAJU)

De esta forma, Roberto deja en claro, más de una vez que la motivación primera (aunque quizás no sea la única) fue la de construir una gestión, de posicionar a la Dirección. Más aún, los agentes de DINAJU fueron los encargados del diseño del plan, y si bien tuvieron que aceptar imposiciones por parte del BID, pudieron lograr seguir adelante con su plan original.

“Cuando supimos que estaba la luz verde para presentar el programa INCLUIR en el 2004, fue bueno “Uds son la DINAJU , presenten una idea que el programa...” Y después fue “ No, no, no” . Hoy yo me siento mucho más bicho, más avisado para poder meterle cosas la programa que le suenen bien al BID pero que tengan que ver con lo que nosotros queremos...” (Roberto, DINAJU)

Quizás este relato deba ser desdoblado en su análisis. Se debe hacer notar que, mientras era entrevistado, Roberto imitó cierto tono despectivo en *“Uds. son DINAJU”*. Roberto muestra cómo tuvieron que maquillar el plan, hacerlo aceptable ante los ojos del BID. Este emerge como el primer gran obstáculo. Pero ¿Qué fue aquello que lograron poner en el programa que era aceptable desde el punto de vista del BID?

“La escala porque el plan INCLUIR se fijó como meta 100.000 jóvenes, que si bien la dirección venía haciendo las otras acciones que decíamos anteriores no era tan sistemático en el registro de los jóvenes. En el INCLUIR tiene que estar todo documentado, tiene que haber una ficha por los beneficiarios. Una de las cosas buenas era que a partir del programa, nosotros hicimos coincidir las áreas del programa con las áreas que ya existían en la dirección. No creamos áreas nuevas excepto una que es la de operaciones” (Roberto, DINAJU)

Hubo que negociar muchas cosas con el BID. Más aún, para ciertas cosas puntuales, hubo que recurrir a consultorías externas. Pero, lo que se logró fue hacer parecer como que el programa esta hecho a medida para la DINAJU. No fue sólo porque le DINAJU fue quien lo diseño y le era más cómodo, de cualquier punto de vista que coincidieran la estructura planeada y la disponible, sino que esto tiene un valor simbólico: posiciona a la DINAJU como la más apta para la gestión. Y esto podía ser puntal para futuros planes...

“Lo que sí fue bueno es que el año pasado estuvimos trabajando en un INCLUIR 2 para presentar que al final quedó en Jefatura de Gabinete, está en algún circuito en Economía, por ahí, fue la implementación del programa.” (Roberto, DINAJU)

A pesar de su mala articulación gramática, Roberto nos ilustra como la experiencia de la gestión del programa INCLUIR, les sirvió para presentar una segunda edición. Roberto era muy optimista sobre las viabilidades de su aprobación...

En este último acápite vemos que el origen del plan difiere del propuesto por los modelos CIPP y GISPOR. Para el modelo CIPP, no es que se haya identificado una problemática y posibles líneas de acción: más bien esta problemática surgió de

la especificidad de la Dirección, que estaba dispuesta a hacerse con los fondos rotarios e implementarlos. Esto está más contemplado en el modelo GIPSOR cuando refiere al ámbito de gobernabilidad y el nivel de Incidencia. Pero aún así, este modelo presenta la problemática como anterior al ámbito. En este caso, es el mismo ámbito de gobernabilidad el que define el problema. Roberto menciona dos interlocutores constantes: Salud y Trabajo. ¿Por qué? Quizás porque DINAJU ya tenía una “tradición” de talleres obre anticoncepción, que es una problemática que goza de cierto consenso como específicamente juvenil. Lo mismo ocurre con Trabajo con la cuestión de talleres de capacitación. Y podemos inclusive agregar un interlocutor más: Educación. Al mencionarlos Roberto, pone el eje en que lo que principalmente se buscaba era el diálogo en condiciones de igualdad, y no denota ambición, cuando al ser interrogado sobre cuál creía sería el futuro de la DINAJU:

“Somos la dirección de un ministerio. Y otra porque estabas abocada a un plan propio donde tenés que rendir metas todo el tiempo con el Banco. (BID) Y no podés sentarte a ver que se hace desde el Estado a nivel jóvenes. ¿Cuál es la política de juventud del Estado? Me parece que la política de la dirección tiene más que ver con la coordinación y administración que con la ejecución. Y en todo caso, con la evaluación también pero no con la ejecución.” (Roberto, DINAJU)

La mirada a futuro es sugestiva. El plan de Roberto es, implícitamente, utilizar los avales de una buena gestión, (forma específica del capital simbólico dentro de este campo estatal) para precisamente separarse de ella. Es decir, hay una racionalidad de poder exhibir esos logros de gestión para adquirir un rol de coordinación y administración. Y aún más, se trata de monopolizar, si se quiere, el término joven. Casi como que cualquier política que atañe a jóvenes deberá ser coordinada por la DINAJU, con lo que esta se estaría volviendo un órgano *supra ministerial* en algún sentido. Pero además, volviendo a nuestro objetivo de creación del diccionario emic, por coordinación, se debe entender quizás, aprobación. Es decir, que la DINAJU, aprueba la pertinencia (uno de los términos que ya hemos señalado como parte de esta nueva tecnología del NMP) del programa. Por administración, quizás se deba entender, la administración de fondos. Esto es clave. En el paradigma del NMP, la administración, en tanto, decisiones sobre el manejo de recursos económicos, es un elemento clave. Y el plan de Roberto podría significar volver a la DINAJU interlocutor válido con los organismos internacionales, guardián de la ejecución de esos recursos. Y finalmente, la evaluación que añadiría más al capital simbólico, ya que la Dirección sería jueza y verdugo, apropiándose del capital simbólico embebido en los términos de eficacia y eficiencia.

Observaciones finales

Recapitemos. Habíamos visto como para gran parte de la literatura, la iniciativa de los problemas sociales se origina en la Sociedad Civil y se convierte en problema de agenda que el Estado luego transforma en alternativas de intervención. Hemos presentado unos pocos datos que indican que para 2004, había en efecto importantes sectores de la población juvenil de sectores medios y bajos con dificultades de empleo y, fundamentalmente, en los sectores bajos, con riesgo de desafiliación. Planteamos que esto pudo haber tenido que influir en la construcción de la visión (modelo GIPSOR) o bien en la identificación del problema (modelo CIPP)

Sin embargo, vemos que el programa surge no con un pedido de fondos para encarar una problemática social, sino con la decisión de un conjunto de agentes estatales de “apropiarse” de unos fondos rotatorios para gestionar un plan. Reiteramos el objetivo del diccionario emic: por apropiarse no debe entenderse tomar para los propios fines, sino reivindicar el derecho a gestionarlos, lo que se traduce en la adquisición de un importante capital simbólico.

Continuemos, vemos detrás de este proceso, la intención de una dirección de un ministerio de adquirir capitales económico y simbólico. Recordemos que los capitales en la lógica bourdeana, adquieren diversas formas según sea el campo. En este campo estatal, el capital económico y simbólico conlleva cierta complicidad ontológica. No se trata de apropiarse del capital económico con una pura lógica de acumulación. Lo que prima por detrás es adquirirlo para gastarlo. En este tipo de programa, existe otro término que debemos “reconstruir”: ejecutar el presupuesto. El monto de dinero debe ser gastado en su totalidad en un determinado lapso de tiempo previamente estipulado. Y esto guarda relación con los conceptos de eficacia y eficiencia. Es una señal de fracaso no lograr gastar todo ese dinero, y más aún, poder dar cuenta de las formas en que se gastó. Saber, entonces, ejecutar un presupuesto habilita, según el enjui de este campo, a tener acceso a más recursos económicos, a través de la acumulación de capital simbólico, en la forma de credenciales o referencias de una “buena gestión”.

Antes de proseguir, queremos hacer una salvedad. En ningún momento se está afirmando, que los agentes de DINAJU, “inventaron” la exclusión juvenil o que fabricaron datos. La problemática juvenil y sus formas de vulnerabilidad son realidades empíricas cuyos alcances y formas pueden ser objeto de discusión. Pero eso no implica que sea un problema inventado. Tampoco se está diciendo que este fue el único motivo de la ejecución del plan. Sin duda, que otros elementos también debieron jugar y que tuvo que haber un consenso previo de que la exclusión juvenil podría ser un tema de agenda.

En cambio, lo que se busca es desmitificar el rol puramente reactivo que el paradigma del MNP, y hasta cierto punto, las tecnologías de saber, incrustadas en los modelos de evaluación han arrojado sobre el Estado. El plan de Roberto es racional. Racional dentro de este campo estatal, cuyo enjui está modificado y las tensiones resultantes se traduce en nuevas reglas de juego. El plan de Roberto implica la adquisición de un capital político (ausente en las verbalizaciones), social (redes) y económico y simbólico, cuya forma específica es la experiencia de gestión. Con la ejecución del INCLUIR y otros planes sucedáneos, Roberto traza una lucha simbólica dentro del campo, donde se aspira a la adquisición de una importante forma de violencia simbólica: ajustar el término juventud a una realidad etérea, cuyo guardián sea la DINAJU. Y en virtud de ese poder, arrogarse los derechos de manipulación de las tecnologías de saber (los términos, eficacia, eficiencia, etc) de tal población mediante el dominio de las fases de planeamiento, administración y evaluación de programas dirigidos a jóvenes.

NOTAS

1 S. Morel, retomando a Bernard Perret, recuerda que el concepto de “programa” para referirse a las medidas de intervención pública remite en su origen a la terminología anglosajona definiendo un conjunto de acciones delimitadas, definidos en sus medios y objetivos operacionales. (Morel, 1998).

2 Así, el campo se visualiza en la misma redefinición de las reglas del propio campo. Tomemos por ejemplo, el requerimiento del programa sobre que sea una organización de la sociedad civil (una ONG concretamente) quien debiera administrar los recursos del plan. A su vez, las instituciones que podían resultar electas para desempeñarse como organización administradora debían tener experiencia de gestión en planes similares.

Bibliografía

- 1- Abdala E. (2000) “Evaluación de Impacto: un reto ineludible en los programas de capacitación juvenil”, en boletín Cinterfor , N° 150, Septiembre-diciembre de 2000
- 2- Abdala, E (2001): “ Manual para la evaluación de Impacto en programas de formación para jóvenes”, CINTERFOR – OIT, Montevideo
- 3- Beccaria, L (2002) “Empleo e integración social”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- 4- Beccaria L. y Feldman, S. (2004) “Sociedad y Sociabilidad en la Argentina de los 90”, Ed. Biblos , Buenos Aires.
- 5- Beccaria, L y Lopez, N (1997): “Sin trabajo”, UNICEF Argentina, Buenos Aires.
- 6- BID (2000), “Protección social para la equidad y el crecimiento”, México.
- 7- Boyer R. Y Neffa, J.C. (2004): “La economía argentina y su crisis (1976-2001): Visiones institucionalistas y regulacionistas.” , CEIL PIETTE, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- 8- Documento del Proyecto INCLUIR (2004) Programa de Ingreso para el Desarrollo Humano. Línea inclusión de Jóvenes, DINAJU.
- 9- CEPAL (2000) “Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos”, CELADE.
- 10- Filmus D. Miranda, A. y Zelarrayán, J (2003): “La transición entre la escuela secundarias y el empleo: los recorridos de los jóvenes en el Gran Buenos Aires”, en Estudios del trabajo N°26, Segundo Semestre del 2003, Buenos Aires
- 11- Gallart. M. (1992) ““Educación y trabajo: desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa”. CIID/CENEP / Cinterfor/OIT, Montevideo
- 12- Huneus, C (2003) “Demand and supply of teenage labor in the presence of the Minimum Wage”, Stanford University Press, Stanford.
- 13- Jacinto C. (2000) “Contextos y actores sociales en la evaluación de los programas de capacitación de jóvenes”, Ponencia presentada originalmente en el Simposio Latinoamericano “Los jóvenes y el trabajo. La educación frente

- a la exclusión social”, Universidad Iberoamericana, México, 7 al 9 de junio de 2000
- 14-Jacinto, C. (2000): “Jóvenes vulnerables y políticas públicas de formación y empleo” , en Mayo. Revista de Estudios de Juventud. N° 1, DINAJU.
 - 15-Lasida, J. (2000): “Educación y trabajo: Aprendizaje de la “Última Generación” de proyectos y políticas en América Latina, en Mayo. Revista de Estudios de Juventud. N° 1, DINAJU.
 - 16-Lijenstein “Jóvenes y Capacitación laboral” ponencia ASET, 2001.
 - 17-Lozano, C. (2000): “El trabajo de los jóvenes” , en Mayo. Revista de Estudios de Juventud. N° 1, DINAJU.
 - 18-Molina Derteano P. y Fraguglia L. (2006). Evaluación institucional de políticas públicas orientada a jóvenes. Un estudio de caso. Ponencia presentada en III Congreso Nacional de Políticas Sociales, Buenos Aires, 18 al 20 de octubre de 2006.
 - 19-Montoya, S. (1995) *Capacitación y reentrenamiento laboral. Argentina durante la transición*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung / Fundación Mediterránea.
 - 20-Morel, S. (1998). Empleo y pobreza en los estados Unidos: las políticas de workfare. En J. Gautié y J. C. Neffa (comps.). *Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*. Buenos Aires: Lumen Humanitas-PIETTE .
 - 21-Nun, J (2003) “Marginalidad y exclusión Social”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
 - 22-Salvia A. (2000): “Una generación perdida: los jóvenes excluidos en los noventa”.en Mayo. Revista de Estudios de Juventud. N° 1, DINAJU.
 - 23-Salvia, A. (2002), La sobrevivencia de los desplazados: Trayectorias Económicas, Condiciones de Vida, Reproducción Social, Identidades Colectivas y Políticas Posibles, convocatoria de la Agencia de Investigación Científica y Tecnológica período 2002-2005, IIGG-UBA, 2005.
 - 24-Salvia A. (2002) “Trabajo y desocupación”, Programa “La Deuda Social Argentina, Dpto de Investigación Institucional de la UCA, Buenos Aires.
 - 25-Salvia A. (2003): "Jóvenes Trabajadores: Situación, desafíos y perspectivas en la Argentina". Documentos de Investigación Jóvenes Trabajadores en el Cono Sur: desafíos y respuestas. Proyecto PROSUR, Fundación Friedrich Ebert, Bs. As.
 - 26-Salvia A. y Miranda A.(2001): “Transformaciones en las condiciones de vida de los jóvenes en los noventa. Estimación de Determinantes a través de Regresiones”. Cuadernos del CEPED N° 5. Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Parte 2. ISBN 950-29-0684-5. CEPED, Inst de Invest Económicas, FCE-UBA, Bs. As.
 - 27-Salvia, A. y Ana 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.
 - 28-Salvia Agustín y otros (2006) “Los jóvenes pobres como objeto de políticas públicas ¿una oportunidad para la inclusión social o un derrotero de manipulación y frustraciones?”, Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Políticas Sociales, Buenos Aires, 18 al 20 de Octubre de 2006.

- 29-Salvia A. y Tuñón I. (2006) “Jóvenes excluidos y políticas fallidas de inserción laboral e inclusión social”, en Revista Acceso Directo N° 1, Centro de la Juventud, Rosario
- 30-Schkolnik M. (2003) “Inserción Laboral de los jóvenes”, Fundación Chile 21, Documento de trabajo No 3, Santiago de Chile
- 31-Tedesco, J.C. (2002), “Educación en la sociedad del conocimiento”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires
- 32-Tokman, V. (2003) “Desempleo Juvenil en el Cono Sur” Serie Pro Sur, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile
- 33-Wacqnat L (2002) “Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos de milenio.” Ed. Manatíal, Buenos Aires.
- 34-Weller, J (2003) “La problemática inserción laboral de los y las jóvenes”, División De Desarrollo Económico, CEPAL, Santiago de Chile.