

## **Empleabilidad, motivación por trabajar y políticas de empleo para jóvenes en Argentina**

**Pablo Ernesto Pérez**

(FaHCE / UNLP - CEIL / CONICET)

Desde hace décadas, los países de América Latina buscan mejorar la inserción laboral de los jóvenes mediante diferentes políticas activas de empleo, sociales y de juventud (Jacinto, 2008). En Argentina, la elección e implementación de estos dispositivos estuvo claramente relacionada con el diagnóstico sobre el desempleo y la cuestión social juvenil vigente en cada periodo, a pesar de la argumentada distancia entre el diagnóstico y las políticas públicas. Así, mientras en los noventa se priorizó la implementación de programas focalizados orientados a capacitar a jóvenes desempleados de bajo nivel educativo y socioeconómico, en el nuevo siglo, conjuntamente con la reactivación económica, se da un giro en la evaluación de los temas sociales que va a generar cambios en las orientaciones de políticas de empleo y sociales. Aun en un contexto favorable, los jóvenes se mantienen en situaciones laborales adversas. A su vez, no todos disponen de los mismos activos (diploma, contactos, sostén familiar) para enfrentar el mercado de trabajo ni tampoco tienen las mismas prioridades (ambiciones de carrera, urgencias financieras, arbitrajes entre vida privada y profesional), situación que condiciona sus trayectorias ocupacionales.

Los jóvenes de sectores populares -en muchos casos presionados por la escasez de ingresos del hogar- suelen adelantar su salida del sistema educativo, lo que dificulta sus posibilidades de acceder a un empleo. A su vez, los jóvenes con mayores credenciales suelen aceptar puestos de menor jerarquía que la que correspondería a su nivel de calificación a fin de ingresar al mercado laboral. Consecuentemente, la probabilidad de encontrar empleo para aquellos con acreditaciones superiores se realiza en desmedro de los que cuentan con credenciales inferiores, aun cuando éstos tengan condiciones cognitivas y técnicas para cubrir los puestos. Así, el diploma aparece como una condición cada vez más necesaria para acceder a un puesto de trabajo, pero cada vez menos suficiente. La educación ya no ofrece una garantía para acceder a un empleo sino que otorga mayores posibilidades (no absolutas sino relativas, en detrimento de jóvenes menos diplomados). ¿Cómo incluir socialmente a los jóvenes con menores credenciales educativas? ¿Cómo ayudarlos a insertarse laboralmente? ¿Qué programas se han implementado en Argentina con este objetivo? ¿Cuál es el diagnóstico sobre las dificultades de inserción laboral juvenil detrás de las medidas implementadas?

### **Mejorar la “empleabilidad” de los jóvenes, base de las políticas de los ‘90**

Durante los ‘90, la economía argentina experimentó profundas transformaciones que incidieron notoriamente sobre la situación ocupacional. En este contexto, se impuso un nuevo “consenso” - impulsado por los organismos internacionales- según el cual las políticas apropiadas para América Latina eran las que promovieran una mayor “flexibilidad” en la relación contractual, la negociación descentralizada de salarios y condiciones laborales, y un nivel mínimo de intervención estatal, focalizado en políticas activas que redujeran el desacople entre oferta y demanda de trabajo. En el diagnóstico de problemas de inserción de los jóvenes aparece como central su baja empleabilidad y el supuesto de que la misma estaría originada en su escasa educación.



Usualmente definida como la probabilidad que tiene un desempleado de acceder a un puesto de trabajo, la empleabilidad combina actitudes, habilidades y calificaciones de los trabajadores, consideradas indispensables para enfrentar los rápidos cambios en una economía globalizada. En esta visión, cada trabajador aparece como gestor de su propia trayectoria laboral y las políticas públicas estimulan la autonomía y las oportunidades de los individuos (*empowerment*), brindándoles medios para llevar adelante sus proyectos en lugar de simplemente asistirlos. Así, son habituales los talleres que enseñan cómo presentarse a una entrevista, los balances sobre competencias del desempleado, la formulación de proyectos individuales, etc. Es un tratamiento del desempleo que no es neutro respecto de las representaciones de los desempleados, ya que, al individualizar las situaciones, responsabiliza a los propios desempleados por encontrarse en esa situación.

En esta perspectiva, el gobierno implementó programas focalizados en los grupos más desfavorecidos, esencialmente los jóvenes con escasa e inadecuada formación, dentro de los cuales se destacó Proyecto Joven, el programa de capacitación laboral de mayor relevancia por los montos involucrados, su duración en el tiempo (1994-2000) y su difusión geográfica. Sus objetivos apuntaron a incrementar las posibilidades de inserción laboral (empleabilidad) de jóvenes en situación de vulnerabilidad social y la formación de mano de obra semicalificada que permitiera responder a los requerimientos de empresas en procesos de reconversión.

Podríamos sintetizar que las políticas dirigidas hacia los jóvenes mostraron un diagnóstico simplificado acerca de su problemática de inserción laboral. Los mejores resultados se relacionaron con la posibilidad de reinserción social más que con su capacidad para mejorar la empleabilidad futura de los beneficiarios. La capacitación produjo efectos importantes en la autoestima y en las relaciones personales y actitudes de los beneficiarios; y contribuyó a que la educación volviera a ser una alternativa para quienes habían abandonado la escuela. Sin embargo, se agravaron las dificultades de inserción en el mercado laboral para gran parte de los jóvenes en un contexto de desempleo elevado y peores condiciones de empleo.

### **Nuevos diagnósticos y políticas en el nuevo milenio**

El crecimiento en la actividad económica luego de la crisis de 2001-2002 se condice con un aumento en el empleo y una baja sustancial en la desocupación, situación que alcanza también a los jóvenes. No obstante, su realidad laboral continúa siendo una de las más vulnerables, especialmente en aquellos de origen social humilde y escasas credenciales educativas. ¿Cuál es la respuesta del gobierno ante esta problemática? En principio, concibe el trabajo como vía ineludible hacia la inclusión social y su estrategia es que sea esencialmente el crecimiento económico el que resuelva los problemas sociales de la población. Sin embargo, los resultados evidencian su insuficiencia para mejorar las condiciones sociales de numerosos jóvenes. Sus trayectorias laborales suelen combinar desempleo, inactividad, empleo precario y autoempleo, siempre en peores condiciones que sus colegas adultos. Los jóvenes prueban, fallan y cambian repetidamente sus decisiones escolares y laborales, combinan el estudio con el trabajo o lo alternan, lo que se conoce en la bibliografía como *trayectorias yo-yo*. A su vez, una formación inadecuada, la falta de experiencia laboral y la discriminación en las prácticas de reclutamiento de las empresas dificultan sus posibilidades de encontrar un trabajo.

La propia inestabilidad de sus trayectorias laborales condiciona a muchos jóvenes, quienes han interiorizado sus experiencias frustradas, lo que afecta la forma en que se ven a sí mismos y su relación con el trabajo. En cierta manera, la pérdida de centralidad del trabajo en la constitución de las identidades sociales juveniles y ciertos cambios de valores, aspiraciones y actitudes llevan a que se argumente que ciertos jóvenes manifiesten *escasa motivación por trabajar* (Jacinto, 2006).

Estas complejidades en las trayectorias de inserción en el mundo laboral se incorporan al diagnóstico sobre la situación laboral juvenil y propician un viraje conceptual sobre la forma de abordar los problemas de inserción de los jóvenes: de las necesidades de capacitación a las disposiciones hacia el empleo (Jacinto, 2008).

La escasa motivación por trabajar diagnosticada a ciertos jóvenes parece extenderse a todos los desocupados en la letra chica de ciertas políticas en la Argentina postcrisis. Desde ámbitos académicos y políticos se postula que otorgar un plan social sin contraprestación desincentiva la “cultura del trabajo” ya que quien cobre este beneficio perderá interés en buscar un empleo. La propuesta es que los beneficiarios realicen alguna contraprestación (laboral o capacitación) a cambio del beneficio que perciben. Esta idea estuvo -por ejemplo- detrás de la desarticulación del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD) y el traspaso de beneficiarios hacia el Plan Familias y el Seguro de Capacitación. Indirectamente, se cuestiona la permanencia en el tiempo de la situación de desocupado/beneficiario de un plan social. ¿Perdieron incentivos para trabajar? Una vez más, se señala al desocupado como responsable por su situación. La visión ortodoxa señala el desempleo y su duración como resultado de estrategias individuales basadas en cálculos racionales, de manera que la permanencia en el desempleo -o cobrando un plan social- sería una decisión individual en función de cálculos de costo-beneficio. Sin embargo, la evidencia enseñó que la duración media del desempleo aumentó significativamente en los países desarrollados aun en contextos de baja en los seguros de desempleo y de menores oportunidades de empleo. Aparecen, entonces, nuevas explicaciones centradas en las pautas de contratación de las empresas, que admiten que el desempleo depende de causas ajenas a los individuos involucrados. Sin embargo, permanece la sospecha acerca de la actitud (ganas de trabajar, intensidad de búsqueda de empleo) de los desocupados; desconfianza que se debe a que los desempleados que perduran en su condición cuestionan la legitimidad socialmente aceptada sobre la situación de desempleo: que es transitorio e involuntario (Demaziere, 1995).

Durante la última década se observa cierta escasez de oferta específica destinada a los jóvenes, aunque programas masivos como el PJyJHD tengan una importante participación de beneficiarios jóvenes. A su vez, mantienen su lugar destacado las políticas de formación y capacitación laboral focalizada en grupos con problemas de inserción educativa y laboral, lo cual lleva a postular la continuidad de la lógica de las políticas de los noventa (Salvia y otros, 2006). No obstante, la capacitación laboral aparece en este período vinculada a instituciones permanentes del sistema educativo, lo que evita la creación de instituciones efímeras y fortalece la oferta existente (Jacinto, 2008). Además, adquieren importancia medidas que promueven la terminalidad educativa, lo que representa un cambio respecto del período previo, en el cual se priorizaba la formación profesional. Finalmente, se incorporan dispositivos que se orientan a actuar sobre las actitudes de los jóvenes hacia el trabajo, apuntando a su socialización laboral, esencialmente mediante experiencias en lugares de trabajo y la orientación sociolaboral.

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, destinado a jóvenes desempleados que no completaron su escolaridad, incorpora un diagnóstico más complejo sobre las trayectorias de inserción juvenil. Su fin es generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad, realizar experiencias de formación y prácticas calificantes, iniciar una actividad productiva independiente o insertarse en un empleo. La mayoría de los beneficiarios se concentró en orientación e inducción (48.2%) y en terminalidad educativa (32.7%), ya que el resto de los componentes requiere articulación con otras instituciones, tarea aún pendiente. En este contexto, pensamos que la política de empleo hacia los jóvenes es insuficiente. No se cuestiona el esquema de inclusión social a través del empleo de calidad, pero creemos que es inalcanzable en la actualidad. Hoy día no parece posible una vuelta al pleno empleo con una gran mayoría de trabajadores con contrato formal que haga viable el esquema de seguridad social planteado por el gobierno.

### **Reflexiones finales**

Durante el primer período analizado (1991-2001) se implementaron principalmente programas de formación profesional, basados en un diagnóstico centrado en la inempleabilidad de los jóvenes entendida como causada por su escasa e inadecuada formación. En el período de la postConvertibilidad, si bien se mantienen algunos elementos del análisis previo, se incorporaron nuevas perspectivas que complejizaron el diagnóstico y centraron la mirada sobre la *actitud de los jóvenes hacia el trabajo*.

Recordemos que la *generación* de empleo depende esencialmente de cuestiones macroeconómicas, la *calidad* de los puestos de trabajo obedece a las prácticas de contratación de las empresas y sólo el *reparto* de los puestos de trabajo disponibles depende de características particulares de los jóvenes, sujetos de las políticas de empleo.

De esta forma, planteamos cierto escepticismo sobre la eficacia de políticas que se centran *únicamente* en la escolarización y formación de los jóvenes o en el incentivo de actitudes hacia el trabajo como medio para acceder al mercado laboral. Este planteo no niega la utilidad de este tipo de intervención, ya que puede mejorar el lugar en “la fila de trabajo” de jóvenes con escasas credenciales educativas, sino que reivindica el acompañamiento de otro tipo de políticas económicas que apunten a estimular la demanda de trabajo por parte de las empresas.

### **Bibliografía**

Demaziere, D. (1995) *Le chômage de longue duree*. Presses Universitaires de France, París.

Jacinto, C. (2006) Los caminos de América Latina en la formación vocacional de jóvenes en situación de pobreza. Balance y nuevas estrategias. CINTERFOR, OIT.

Jacinto, C. (2008). Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral. *Revista de Trabajo*. Año 4, n° 6.

Salvia, A. y otros (2006) Los jóvenes pobres como objeto de políticas públicas ¿Una oportunidad para la inclusión social o un derrotero de manipulación y frustraciones? 3° Congreso de Políticas Sociales, CABA.