

Activación de las Políticas Públicas de Empleo

El caso de Argentina y Chile

Resultado de investigación finalizada.

Brenda Brown, Pablo Cienfuegos F. y Francia Vera M.

Resumen

La activación de las políticas de empleo corresponde a una tendencia a nivel mundial que se ha manifestado en América Latina. Tanto en Chile como en Argentina, se han implementado para atender a grupos vulnerables, entre ellos, a los jóvenes. Así, el objetivo de la ponencia es analizar las características que adoptan las políticas activas en los programas de capacitación para el empleo de jóvenes en ambos países. Los resultados de la investigación dan cuenta de que dicho proceso genera dinámicas de individualización en donde las políticas traspasan la responsabilidad de inserción laboral a los sujetos; un énfasis en el aumento de la empleabilidad para incrementar el capital humano y un enfoque hacia políticas focalizadas hacia los grupos vulnerables.

Palabras claves: activación, empleabilidad, individualización, descolectivización.

Introducción

El debate en torno al proceso de activación de las políticas de empleo tiene su origen a nivel internacional a partir de la crisis de los años '70, en la que los Estados neoliberales debieron enfrentar un nuevo problema en el mercado de trabajo: el desempleo creciente y, en consecuencia, los problemas de desafiliación y de exclusión social. Así, las políticas activas de empleo (PAE) surgen como respuesta a este nuevo escenario laboral, y han adquirido distintos enfoques y líneas de acción hasta la actualidad.

La relevancia de abordar esta problemática está dada, en primer lugar, por la tendencia a nivel mundial, y particularmente en los países latinoamericanos, de adoptar el modelo de activación de las políticas públicas de empleo como una solución a la llamada “cuestión social moderna”, y, en segundo lugar, por la importancia que ha suscitado el problema del aumento del desempleo y el debate sobre las formas en que se concibe la inserción social actual, en un periodo en el que la flexibilización, la desregularización y la precarización laboral van en constante aumento.

Frente a ese contexto, el objetivo general de la ponencia es analizar las características que adoptan las políticas de activación en los programas de capacitación para el empleo de jóvenes. Para ello, se realizó una investigación cualitativa documental, revisando el marco regulatorio que norma los programas para jóvenes de Argentina y Chile: el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMyMT) y el Programa Formación en Oficios para Jóvenes (PFOJ) respectivamente.

Para esto, la presentación constará de los siguientes apartados: I. Reflexiones teórico-conceptuales; II. Descripción y análisis de los resultados; III. Reflexiones en torno al proceso de activación.

I. Reflexiones teórico-conceptuales

Las políticas públicas de empleo

En un primer nivel podemos hablar de las políticas de empleo de carácter general, en las cuales se encuentran distintos agentes e instituciones que influyen directa o indirectamente sobre el empleo. La segunda dimensión es la referente a las políticas de empleo en sentido estricto, en las que se busca disminuir el desempleo y mejorar las condiciones laborales. Tiene una implicancia directa sobre el mercado laboral y trabaja a partir de programas impulsados principalmente por el Ministerio de Trabajo.

Las políticas de empleo en sentido estricto, son el punto de partida de esta investigación, diferenciándolas de las primeras ya que el propósito es analizar las acciones y programas laborales para los jóvenes.

Dentro de las políticas de empleo en sentido estricto, es necesario realizar una distinción entre políticas activas y políticas pasivas. En el primer grupo se encuentran las herramientas que ayudan a los desempleados a su inserción o reinserción en el mercado del trabajo: son políticas que, con una perspectiva de largo plazo, actúan sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo. El segundo grupo de políticas tiene la misión de proporcionar cierta seguridad a partir del mantenimiento de ingresos para aquellas personas que cayeron en situación de desempleo: son políticas que atienden a problemas coyunturales o circunstanciales del mercado de trabajo (Gautié, 2009).

Así, como se mencionó anteriormente, la activación de las políticas de empleo es un proceso que se viene desarrollando hace un par de décadas a nivel latinoamericano, que a pesar de las diferencias de aplicación en los casos de Chile y Argentina, posee características compartidas por toda la región.

El proceso de activación, si bien opera bajo la definición anteriormente descrita, ha encontrado diversas perspectivas y aplicaciones a nivel mundial. Dentro de ellas podemos encontrar los modelos centroeuropeos, relacionados con las rentas mínimas, los modelos escandinavos, y los anglosajones. Así, para los efectos de este estudio se agruparán en dos las perspectivas que han primado a la hora de entender el proceso de activación: (1) el Modelo Social Europeo y (2) el Modelo “Workfare”.

Modelo Social Europeo

El Modelo Social Europeo (MSE) se articula bajo los principios del crecimiento económico sostenido y la cohesión social. Éste es resultado de un proceso de grandes transformaciones a contar de los años '70, en donde los sistemas de protección social entran en una fase de cuestionamiento producto de la caída de los Estados de Bienestar. Dentro de sus principales características, según Moreno y Pascual (2007) se encuentran:

- 1) **Individualización:** se abandonan los sujetos colectivos de la política para otorgarle centralidad al individuo. Las intervenciones apelan a las conductas y motivaciones de éste sin promover transformaciones estructurales.
- 2) **Énfasis en el empleo:** en la apelación al individuo, la intervención pasa por adaptar las capacidades y comportamientos de éste en función de un mercado de trabajo dado.
- 3) **Principio de la contractualización:** hace referencia a un compromiso moral, político, económico y social, en donde el Estado condiciona la ciudadanía al mérito de los individuos.

Así, los individuos se hacen responsables tanto del éxito como del fracaso de su inserción laboral y social, donde la concepción que fundamenta este actuar es que el individuo es *“susceptible de disponer de una serie de déficits, de formación, en unos casos, y/o de voluntad o personalidad, en otros”* (Moreno y Serrano, 2009: 24). De esta manera, la labor del Estado es supervisar y disciplinar sus motivaciones y conductas.

Modelo Anglosajón: las políticas del Workfare

La política del *workfare*, que encuentra origen en el sistema de prestaciones sociales (*welfare*) aplicado al trabajo (*work*), comenzó a ser implementada a partir de los años '70 en Estados Unidos. Su constitución hace referencia a un conjunto de medidas aplicadas al mercado del trabajo para la inserción y re-inserción laboral de los beneficiarios, mediante acuerdos condicionados entre éstos y la asistencia social. El principal objetivo de este modelo es propugnar que “*el trabajo remunerado –el empleo- es la mejor –y quizás la única- vía para lograr la inserción social, y evitar así la pobreza*” (Moreno, 2008: 144).

Su aplicación se ha llevado a cabo principalmente en los países llamados anglosajones y actualmente funciona con mayor fuerza en Estados Unidos y Reino Unido. Sus características más importantes son:

- a) **Imbricación entre empleo y pobreza:** El modelo está pensado para combatir la pobreza, es por ello que el centro de la política es la *focalización* de los beneficiarios a los más desfavorecidos. Para Morel (2007) la relación entre empleo y pobreza se debe a tres factores: la orientación hacia la población económicamente vulnerable; la problemática de los *workingpoor* o trabajadores pobres, que teniendo empleo no escapan de la pobreza; y la obligación al trabajo.
- b) **Individuo y coacción:** Se pasa “*de un modelo social basado en derechos, se pasa a otro sustentados en el ámbito de la responsabilidad individual*” (Moreno, 2008: 144). Así, existe una transformación del concepto de pobreza en donde, mientras el MSE pone acento en la responsabilidad social, el Workfare se enfoca en los comportamientos individuales “*marginales*” de los sujetos, impulsando el camino de la coacción como modalidad de regulación de los comportamientos individuales.
- c) **Obligatoriedad del empleo y/o formación:** El empleo pasa a ser un requisito para postular u obtener prestaciones sociales. Así, “*la obligatoriedad se introduce bajo la premisa de que de esta manera los receptores tendrán un claro incentivo –o amenaza- para encontrar un empleo y abandonar el sistema de subsidios y ayudas sociales*” (Moreno, 2008: 144).
- d) **Mecanismos de sanción:** La obligatoriedad del empleo implica necesariamente una sanción, de manera que el contrato que se establece entre el beneficiario y la asistencia social se condiciona a su participación y responsabilidad individual. Dichas sanciones operan de diversas maneras dentro de las que se encuentran dos importantes: la exclusión del sistema de prestaciones sociales, donde el beneficiario deja de acceder a todas ellas, y la reducción progresiva de las prestaciones o su cuantía, de forma que si el beneficiario empieza a extender su periodo de inactividad las prestaciones se reducen hasta el mínimo.

Problemáticas del proceso de activación: Dinámica de la des-colectivización

El proceso de activación de las políticas públicas de empleo no ha estado exento de posiciones críticas. Para autores como Castel (2010) se vive un cambio de régimen del capitalismo donde se generan dinámicas que el autor conceptualiza como *des-colectivización*, que en el mundo del trabajo se materializaron en la individualización de las tareas, la promoción de la movilidad y adaptabilidad, el fomento del trabajo en red por sobre el colectivo, los trabajos temporarios, la tercerización de las labores, etc.

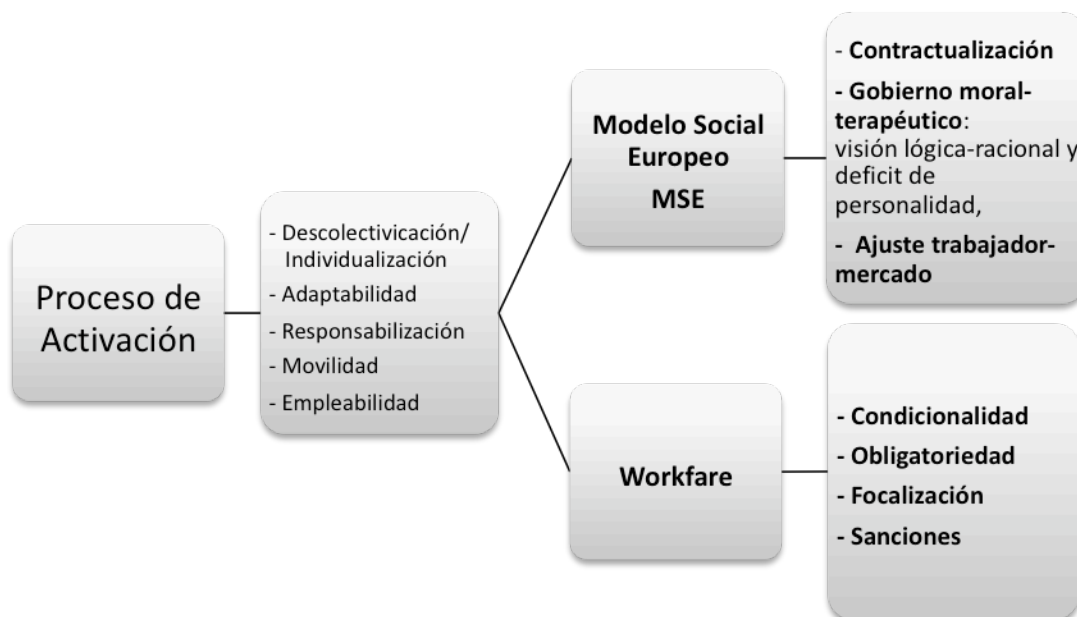
En este contexto, existe una exigencia a los trabajadores de responsabilizarse de su propio desarrollo profesional, de hacer elecciones, de producir reconversiones y de enfrentar cambios incesantes. Con ello, las trayectorias profesionales no se asientan sobre regulaciones colectivas de empleo, sino que se incita la *hiper-competitividad* del individuo para tener éxito en el mercado laboral. Sin embargo, si bien existen individuos a los cuales dichas transformaciones favorecen, otros carecen

de recursos y capitales que les permiten enfrentar dichas transformaciones, “ya sea porque se desconectan de los soportes colectivos que les procuraban las condiciones de base de su independencia social o porque no logran inscribirse” (Castel, 2010: 25).

Para Castel que el proceso de activación daría cuenta de la evolución expresa de una lógica mercantil en el plano de lo social en donde la lógica de la contraprestación relacionada al otorgamiento de una prestación pública buscaría responsabilizar a los usuarios con el objetivo de condenarlos y culpabilizarlos (Castel, 2010).

En este sentido, el proceso de activación desconocería el carácter macrosocial y macroeconómico de las problemáticas que caracterizan a nuestras sociedades, escondiendo el profundo desarrollo de la individualización de la sociedad.

Gráfico 1: Modelo Conceptual de Análisis del Proceso de



Activación

Fuente: elaboración propia

II. Descripción y análisis de los resultados

A la luz de lo enunciado en los apartados anteriores, procederemos al análisis comparativo de los programas de capacitación para jóvenes implementados en Argentina y Chile. Para esto se considerarán tres dimensiones: i) las nociones de empleo, ii) los beneficiarios y sujetos a los cuales se destinan las políticas, y iii) el funcionamiento y ejecución de los programas.

Orientación de las políticas de empleo

La primera dimensión hace referencia a la definición de empleo y a las nociones que cada país otorga a las políticas laborales. Se refiere al modelo sobre el cual se sustentan las políticas y a la forma en que éstas enfrentan los problemas del desempleo y de la inserción laboral.

Cuadro 1: Objetivos de los Programas para jóvenes

	Argentina (Res. 497/2008)	Chile (Res. 12.045/2011)
Objetivo a nivel general (política pública)	“fomentar el empleo y mejorar la empleabilidad de las y los jóvenes con mayores dificultades de inserción laboral”	“capacitación y formación de jóvenes de escasos recursos, particularmente de aquellos que han abandonado prematuramente la educación formal”
Objetivo a nivel específico (programa)	“generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas (...)”	“aumentar la probabilidad de encontrar un empleo de calidad y/o de mejores ingresos de los/as beneficiarios/as, mediante acciones de capacitación en competencias técnicas, de empleabilidad y transversales en general”

Fuente: elaboración propia en base a las resoluciones 497/2008 y Res. 12.045/2011

Como se observa en el Cuadro 1, en cuanto a programas dirigidos a jóvenes, tanto el caso de Argentina como el de Chile tienen en común dentro de sus acciones, la formación y capacitación para el empleo como la principal herramienta para aumentar la *empleabilidad* de los jóvenes. Este concepto hace referencia a la probabilidad que tiene una persona de obtener un empleo, y en el caso de los programas bajo análisis, se estaría promoviendo un tipo de *empleabilidad* que Gazier (1999) denomina *iniciativa*. Ésta va a determinar que la probabilidad de tener acceso a un empleo dependerá de una combinación de actitudes, habilidades y calificaciones que puedan llegar a tener las personas, lo cual remarcaría el carácter individual que determina el acceso o no al mundo del trabajo, y dejaría de lado, como se mencionó anteriormente, otro tipo de problemáticas macrosociales y estructurales que influyen en este proceso. Además, la noción de empleabilidad esconde la idea de considerar al beneficiario como un sujeto vulnerable al que hay que otorgarle herramientas para que aumente su capital humano y pueda insertarse al mundo laboral. Desde esta lógica, pareciera que el problema recae exclusivamente sobre características (o deficiencias) individuales del beneficiario lo que estaría responsabilizándolo de su situación. Por su parte, deja en claro que el problema del desempleo juvenil no es un problema estructural sino que es un reflejo de las deficiencias individuales que hay que ayudar a fortalecer. Al promover este tipo de empleabilidad se estaría dando herramientas para que cada beneficiario se auto-responsabilice por su propia trayectoria. Así, también se estaría promoviendo la re-individualización social y la hiper-competitividad que se señaló anteriormente.

Además de este elemento, en ambos países se incluye el “fomento al empleo”. En Argentina, esto se realiza a partir del impulso de acciones en la que los jóvenes pueden participar de programas como el de Inserción Laboral (PIL) tanto dentro del ámbito público como privado y, en el caso chileno, a través de la Bonificación a la Contratación de la Mano de Obra (BCMO). Se considera que este tipo de acciones también incrementarían el capital humano de los individuos ya que éstos ganarán experiencia y además, retomarían la “cultura del trabajo”. Sin embargo, este tipo de programas han sido objeto de diversas críticas, principalmente aquellas vinculadas al impulso de la precariedad laboral y la inestabilidad de las inserciones laborales.

A nivel específico, el Programa Formación en Oficios para Jóvenes (PFOJ) pretende aumentar la probabilidad de encontrar empleos de calidad y con mejores ingresos, enfocándose en lo

estrictamente laboral; mientras el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyMT) busca generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de distintas acciones de forma amplia.

Podemos advertir que en Chile existe una marcada tendencia a la formación de capital humano y capacitación profesional para lograr específicamente encontrar empleos de calidad, enfocados en incrementar la productividad de las empresas. En el caso de Argentina, también se apunta a la capacitación de los trabajadores, promoviendo la inclusión social y laboral a partir de ésta, lo cual permitiría a los individuos adaptarse a la demanda de empleo a través de sus propios medios.

Barbier y Khunt (2010) señalan que, dentro de las PAE, existiría una promesa tácita para aquellos beneficiarios que transitan por programas de capacitación y aumento de la empleabilidad, ésta sería que, capacitándose tendrán cada vez más oportunidades de empleo y de empleos de mayor calidad. Esta idea denota el preconceito de que el problema de la inserción laboral radica casi exclusivamente en las características individuales de los beneficiarios, quienes tendrían *al alcance de su esfuerzo* la posibilidad de insertarse en el mercado de trabajo, y en empleos de calidad.

Acceso a los programas y beneficiarios

La segunda dimensión permite realizar una comparación específica sobre los sujetos que son beneficiarios de los programas en cuestión. Para el análisis se comparó el PJMyMT de Argentina y los tres principales programas dirigidos a jóvenes en Chile: el PFOJ, Subsidio al Empleo Joven (SEJ), y Programa de Transferencias al Sector Público (PTSP)¹. Se consideran aquí los requisitos de ingreso a los programas, los tramos de edad que contemplan, y el nivel de acceso de la ciudadanía, ya sea de forma amplia e integrada, o bien focalizado hacia los grupos vulnerables.

En el cuadro que se expone a continuación, se explicitan los requisitos para postular a los distintos programas de capacitación para jóvenes bajo análisis. La diferencia fundamental radica en el rango etario comprendido en cada país, el cual es mayor para el Caso chileno ya que abarca desde los 16 a los 29 años de edad.

¹ En el programa de Transferencias al sector público no consideramos la línea Gendarmería ya que no apunta exclusivamente al grupo etario jóvenes.

Cuadro 2: requisitos de postulación

Argentina - PJMyMT	Chile
<p>“Podrán participar en el Programa las y los jóvenes de 18 a 24 años de edad, que tengan residencia permanente en el país, no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria y se encuentren en situación de desempleo.</p> <p>Las y los jóvenes que superen el límite máximo de edad durante su permanencia en el Programa, podrán continuar hasta 24 meses contados desde su incorporación al mismo a efectos de completar su participación en las prestaciones definidas en su proyecto formativo y ocupacional” (Art. 2, res. 497/2008).</p>	<p>Programa Subsidio al Empleo Joven:</p> <p>a) Trabajador entre 18 y 25 años de edad; b) Trabajador de grupo familiar perteneciente al 40% más pobre de la población de Chile (...) y c) Remuneraciones brutas mensuales del trabajador inferiores a \$360.000” (Ley 20.338, 2009, Art. 1)</p> <p>Programa Formación en Oficios para Jóvenes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hombres y mujeres de 18 a 29 años. • Hombres y mujeres de 16 y 17 años con responsabilidad parental. • Prioridad a aquellos/as que cuentan con un puntaje de Ficha de Protección Social (FPS) inferior a 11.734 puntos (SENCE, 2011). <p>Programa Transferencias al Sector Público:</p> <p>1) Fuerzas Armadas: Jóvenes (hombres y mujeres) conscriptos de las tres ramas de las Fuerzas Armadas: Ejército, Armada y FACH, sin profesión ni oficio, de escasos recursos, entre 18 y 22 años, procedentes de todas las regiones del país.</p> <p>2) SENAME: Adolescentes (hombres y mujeres) e infractores de la ley penal a nivel nacional, sin profesión ni oficio, de edad entre 16 a 18 años.</p> <p>3) Carabineros: Jóvenes (hombres y mujeres) en situación irregular, vulnerados en sus derechos y bajo medidas de protección. (Carabineros de Chile/ Fundación Joven y Patria) de escasos recursos, entre 16 y 25 años, de la Región Metropolitana”.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los programas

Por su parte, en términos de cobertura, se observa que en el caso Argentino ésta es muy amplia ya que involucra a todo el territorio nacional a diferencia del caso chileno en donde, el PFOJ durante el 2011 se desarrolló solo en algunas regiones del país². Sin embargo, el PTSP sí contempla cobertura nacional aunque está focalizado a grupos vulnerables específicos.

Las últimas dos condicionantes para postular al PJMyMT de Argentina tienen que ver con el nivel de estudios de los beneficiarios y su situación laboral, sin restringir explícitamente la postulación a grupos vulnerables o en estado de pobreza como ocurre en el caso de Chile. En este último, el PFOJ no se enfoca en jóvenes desempleados o sin estudios, sino que apunta a un sector vulnerable de la sociedad en relación a su Ficha de Protección Social, que funciona a modo de indicador de la situación

² Coquimbo, Valparaíso, Maule, BíoBío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Metropolitana (SENCE, 2011).

de pobreza de los sujetos. Tanto el PFOJ como el PTSP (sobre todo este último) se focalizan en grupos socialmente vulnerables para capacitarlos y mejorar su empleabilidad con el objetivo de asegurar su inserción al mundo laboral. El Subsidio al empleo joven también limita sus beneficiarios al 40% más pobre de la población, profundizando esta orientación hacia el grupo con mayores problemas sociales y económicos.

Podemos afirmar entonces, que el PJMyMT de Argentina es un programa de amplia cobertura nacional, ya que siendo joven desempleado y sin estudios, no tiene limitaciones de nivel social o económico para su postulación: es decir, no existen límites de cupos, y no discrimina de acuerdo al nivel socioeconómico o de situación de pobreza y vulnerabilidad. Toda persona que cumpla con lo establecido según la resolución puede ser beneficiario del programa, sin necesidad de postulaciones ni procesos de selección. En Chile el grupo al que está dirigido es distinto, ya que los programas atienden a la contingencia de los problemas de desigualdad y de pobreza, focalizándose en los grupos vulnerables que son más proclives a vivir situaciones de empleos flexibles y precarios. Esta situación dificulta el acceso amplio a los programas de capacitación en Chile, ya que están enfocados solo a sectores bajos y no a todo el espectro de desempleados jóvenes que eventualmente quieran beneficiarse de estas acciones.

1. Funcionamiento y componentes

Los dos grandes programas de capacitación para jóvenes en Argentina y Chile, el PJMyMT y el PFOJ respectivamente, tienen una estructura distinta en función de sus objetivos generales que analizamos en el apartado anterior. El proceso de activación de las políticas de empleo se ve claramente en ambos casos con la tendencia hacia una mejora de la empleabilidad principalmente, además de incentivos para aumentar la demanda laboral. La diferencia se da en el enfoque de las políticas de empleo de acuerdo a la forma en que se disponen los elementos pertinentes para la inserción laboral de los jóvenes. Es decir, la dimensión que aquí analizamos corresponde más bien a la forma en que se capacita y se apoya a los jóvenes en su desarrollo de habilidades adecuadas respecto a la situación del país.

El PJMyMT se compone de ocho enfoques o líneas de acción, los cuales se van articulando transversalmente a medida que el beneficiario participa en el programa, y que conforman los objetivos específicos a los que apunta el PJMyMT. Esta es una de las principales innovaciones en materia de políticas de empleo que adoptó el país desde que comenzaron a implementarse este tipo de programas.

El proceso de re-individualización social se observa también en la iniciativa de implementar un sistema de tutorío de los beneficiarios. En ambos países una serie de agentes trabajan junto con los beneficiarios para lograr que éstos se puedan adaptar mejor al mundo laboral. Aquí también es de suma importancia el rol de las Oficinas de Empleo que buscan ampliar las redes de información entre ofertantes y demandantes para disminuir el desequilibrio entre ofertantes y demandantes.

El punto de comparación que más similitudes tiene entre ambos programas, es el de las prácticas laborales calificantes, las cuales tienen como objetivo último nuevamente el aumento de la empleabilidad a partir de la acumulación de experiencia dentro del ámbito laboral. Estas prácticas se consiguen a partir de bolsas de trabajos o de convenios con las empresas para permitirle al trabajador calificarse por medio de un empleo. Cabe señalar que este tipo de acciones ha sido fuertemente criticado porque puede impulsar situaciones de empleo precarios y no asegura la plena inserción del individuo al mundo laboral; además, se ha criticado la posibilidad de generar competencia desleal entre las distintas empresas por la implementación de empleos subsidiados, lo cual podría generar un incremento del desempleo (Gautié, 2009).

De esta forma, las diferencias y similitudes entre Argentina y Chile está dada por pequeños elementos que determinan finalmente el contenido y la forma en que se desarrolla la política pública de empleo. Cada línea de acción y enfoque tiene objetivos claros que apuntan siempre al individuo, a

mejorar sus capacidades y a otorgarle herramientas, para que a largo plazo se logre un equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo. Los individuos buscan la mayor cantidad de oportunidades ya que cada vez dependen más de sí mismos: la individualización y la precarización del trabajo acechan constantemente las condiciones de vida de los jóvenes, sobre todo a quienes no completaron su educación básica y buscan su primer empleo. Este es el concepto de individualización que tratamos en el marco teórico y que define el problema de fondo que conllevan estas políticas de empleo (Castel; 2010).

Finalmente, es necesario considerar las tres dimensiones analizadas en función de la importancia de las políticas de empleo y al proceso de activación. La salida al desempleo es un tema fundamental dentro de las políticas implementadas por una nación, y la orientación que toman estas políticas depende del modelo propuesto a nivel de estructura. Esta orientación se basa no solo en la salida al desempleo sino que considera la inclusión social y laboral de los individuos a partir de acciones que apelan a lograr el equilibrio entre la oferta y la demanda de empleo. En este caso analizamos la forma en que se enfocan los dos países para mejorar las condiciones de empleabilidad de los trabajadores como uno de los principales ejes para la inserción laboral. Sin embargo, es posible dar cuenta que en Argentina se apela a un gran programa que abarca a todos los jóvenes que no terminaron su enseñanza básica y no tienen empleo, mientras en Chile el foco se pone en los grupos vulnerables de jóvenes a partir de su situación socioeconómica. Asimismo, las acciones que proponen los programas se dirigen a otorgar a los individuos la mayor cantidad de herramientas para que se hagan responsables de su bienestar a partir de la inserción en el mercado de trabajo, promoviendo la descolectivización por parte del Estado.

Conclusiones

A modo de conclusión podemos destacar que en los dos países analizados, las diferencias observadas se vinculan en mayor medida con el modo de implementación de los programas más que con su diseño. En todos los programas bajo análisis, el diagnóstico en el que se fundamenta la implementación de políticas activas como una solución al problema del desempleo juvenil se sustenta en que éstos tienen un bajo capital humano y, por lo tanto, una baja empleabilidad.

Respecto al nivel de cobertura de los programas, en el caso de Argentina se promueve una política selectiva a nivel nacional con el criterio del desempleo y formación escolar incompleta. Si bien es una política de más amplio acceso que en el caso chileno, no podemos considerarla universal, ya que selecciona un público objetivo, con características más cercanas al MSE. Por su parte, en el caso de Chile se adopta una política focalizada en los grupos vulnerables y de escasos recursos, otorgando la prioridad a los sectores de mayor pobreza y exclusión social. Esta focalización busca concentrar los gastos destinados a los programas sociales hacia la población más pobre, imbricación propia del modelo workfare, para economizar dinero y mejorar la eficiencia de dichos programas. Sin embargo, una alta focalización no siempre es más eficiente y no necesariamente contribuye a una mayor equidad social.

Al analizar las líneas de acción que poseen el PJMyMT y el PFOJ, entre otros, sobre la intermediación laboral, la certificación de competencias, las prácticas calificantes en ambiente de trabajo, la formación en oficios, la vigilancia de los tutores, etc., se manifiesta la concepción de que los desequilibrios en el mercado de trabajo son responsabilidad de la ausencia de formación o deformación de los individuos, quienes para estabilizar la oferta y la demanda deben adquirir las competencias exigidas para competir. En estos casos el disciplinamiento pasa por adaptar a los individuos a las condiciones que el mercado impone mediante sanciones como la disminución de la cuantía de los seguros por desempleo (Argentina) o el inminente peligro de caer en la exclusión social sin prestaciones sociales básicas (Chile).

Por otro lado, al analizar los distintos programas a la luz de las características de los modelos conceptuales de análisis (MSE y workfare) observamos que en ningún caso se presenta uno u otro modelo de manera pura, sino que tanto en Argentina como en Chile se visualizan características de ambos modelos. No obstante, por las características de la cobertura y el sistema de seguridad social, Chile pareciera adoptar algunas medidas más cercanas al workfare y Argentina al modelo social europeo, siendo parte ambos de la tendencia hacia el proceso de activación de las políticas públicas en América Latina.

Bibliografía

- Castel, R. (1997), *La metamorfosis de la cuestión social; una crónica del salariado*, Buenos Aires: Paidós.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres: Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- European Anti Poverty Network (2005), “¿Puede contribuir la activación a la inclusión social? Criterios para una buena activación según EAPN”. Disponible en <www.eapn.horus.be/.../images/pdf/pdf_publication/EAPN%20Publications/Tra ducs/Spanish/PP12-05%20Activation_es.pdf>.
- Ferrera, M. (1998), “The Four Social Europes: Between Universalism and Selectivity” en RODEES, M.; MENY, Y. (Ed.): *The Future of European Welfare. A New Social Contract?*, Mac Millan Press, London.
- Gautié, J. (2009), *Les politiques de l'emploi en Le chômage, La Découverte (Repères)*, Paris, Francia.
- Ley 19.518, (1997), Fija nuevo estatuto de capacitación y empleo, Santiago, Chile.
- Ley 24.013, (1991), “Ámbito de aplicación, objetivos y competencias. Regularización del empleo no registrado. Promoción y defensa del empleo. Protección de los trabajadores desempleados. Servicios de formación, de empleo y de estadísticas. Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Salario mínimo, vital y móvil. Financiamiento. Organismo de Contralor. Prestación Transitoria por Desempleo. Indemnización por despido injustificado. Disposiciones Transitorias”, Buenos Aires, Argentina. Disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/412/texact.htm#1>
- Morel, S. (2007), Empleo y pobreza en los Estados Unidos: las políticas del workfare, en Gautié & Neffa, (1998), *Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*, Buenos Aires, Lumen.
- Moreno, G. (2008), *La reformulación del Estado del bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas*. Disponible en dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2695640.pdf
- Moreno, L. y Serrano, A. (2009), *Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional*, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2: 11-32.
- Raczynski, D. (1995), Focalización de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena. En *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, Chile, CIEPLAN.
- Samaniego, N. (2002). *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*. División de Desarrollo económico, CEPAL, Santiago.
- SENCE, (2011), *Programas SENCE 2011, Mejorando el acceso y la calidad del empleo por medio de la capacitación*, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.