



## TÍTULO

**RACIONALIDAD Y COHERENCIA EN EL DISEÑO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO PARA JÓVENES:  
¿EN SINTONÍA CON EL ESTADO ARGENTINO?**

## AUTORA

**Cindy Vanina Carrizo Muñoz**

<b>Director</b>	<b>Esta edición electrónica ha sido realizada en 2013</b>
<b>Tutora</b>	Carlos Bueno
<b>Curso</b>	Delia Inés de la Torre
<b>ISBN</b>	Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas (V)
©	978-84-7993-933-5
©	Cindy Vanina Carrizo Muñoz
<b>Fecha documento</b>	De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía
	2013



## Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

### Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

### Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
  - **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
  - **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- 
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
  - *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
  - *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*



## **V Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas**

**Tesis de Maestría:**

**“Racionalidad y coherencia en el diseño de  
Políticas Públicas de Empleo para Jóvenes: ¿En  
sintonía con el Estado Argentino?”**

**Autora: Lic. Cindy Vanina CARRIZO MUÑOZ**

**Director: Dr. Carlos BUENO**

**Tutora: Mg. Delia Inés DE LA TORRE**

**-Argentina, 2013-**

Tesis presentada en la Universidad Internacional de Andalucía como requisito previo para la obtención del Título de Máster en Evaluación de Políticas Públicas, 2012-2013.-

**Director de Tesis:** Dr. Carlos BUENO

**Tutora:** Mg. Delia Inés DE LA TORRE

Universidad Internacional de Andalucía

Sede Santa María de La Rábida

Palos de la Frontera, 2013

### ***Resumen***

Su contenido da cuenta de la realización de la Evaluación de Diseño de dos Políticas Públicas que se implementaron en la República Argentina, durante momentos históricos diferentes. Las Políticas Públicas evaluadas son el “Programa Proyecto Joven” implementado durante el período neoliberal (1993-2000); y el “Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” implementado durante el período post-neoliberal (2007 hasta la actualidad).

Los objetivos que se diseñaron para cumplir con este trabajo son evaluar los diseños de las Políticas Públicas de Empleo: “Programa Proyecto Joven” y “Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” en Argentina; y compararlas a través de las herramientas de evaluación de diseño con el objetivo de detectar continuidades o rupturas entre los modelos económicos-políticos-sociales en los que cada una de las políticas es aplicada.

Tesis (Máster) – Universidad Internacional de Andalucía.

Evaluación de de Diseño de Políticas Públicas - Políticas de Empleo para Jóvenes - Continuidades o Rupturas en los diseños de programas de empleo para jóvenes.

## *Agradecimientos*

Realizar la Maestría y culminar el trabajo de tesis fue el resultado de la solidaridad y el acompañamiento de muchas personas, sería cometer un error dejar de nombrar a cada una de ellas,

Gracias a *Delia*, por insistirme en postularme a la Maestría y luego acompañarme en todo el proceso de aprendizaje... (desde antes) y espero que por mucho tiempo más...

Gracias a *Margarita*, por haber sido parte de esa insistencia, y por estar en cada problematización y reflexión diaria... en mis tesis-antítesis y síntesis...

Gracias a *mi Madre Sonia y mi Padre Jorge*, por apoyarme en esta decisión y seguir estando presente en cada uno de mis desafíos...

Gracias a mi hermana *Gisela*, por sobrellevar mis crisis investigativas... y por haberte hecho cargo de mi vida argentina, mientras yo estuve cursando en España...

Gracias a mis amig@s de siempre, Pintosky; Erica; Joel; Pablo; Laura; Tere; Silvana; Los Moscheni; Dalma; Gustavo; Adry; Bicha; Gabriel y a los camaradas del PC...

Gracias a *Jorge Rodrigo*, por su compañía y amparo en Huelva...

Gracias a cada uno de *los y las trabajadores/as de la Universidad Internacional de Andalucía*, sede La Rábida, que me hicieron sentir como en mi casa...

Gracias a mi Director de Tesis y profesor *Carlos Bueno*, por sus aportes y contribuciones a mi formación profesional...

Gracias a *Oneida*, por cada una de sus enseñanzas dentro y fuera del cursado...

Gracias a *Martina*, por su amistad y compañerismo tanto en la convivencia, en el cursado como en los viajes...

Gracias a cada un@ de mis compañer@s: Cynthia; Ayda; Álvaro; Fede; Alfredo; Denise; Martina; Mora; Otto; Eymar; Romo; Cecilia; Jéscica y Macarena... encontré en cada uno de ustedes personas excepcionales...

Gracias a mi familia vasca, *Maidier, sus padres y hermano...* y a la cuadrilla de Castro Urdiales...

Gracias a mi equipo de aventura *shabideña, Naty; Dany; Boris; Pedriño y Mabel...*

Gracias a *l@s amig@s que me llevo de La Shábida...* fueron lo mejor de la estadía, y espero encontrarme con cada uno de ustedes algún día!!!

*Gracias a tod@s...*

*La Rábida, 2012*

*Argentina, San Juan, 2013*

*A mi equipo de investigación,  
lugar donde la creatividad y las rupturas son  
posibles,  
la construcción del conocimiento es colectivo,  
y el caminar hacia las utopías es en conjunto...*

# Índice

Introducción.....pág. 8

## Capítulo I

### 1. Antecedentes

1.1 Justificación.....pág. 11

1.2 Presentación de los Objetivos del Trabajo.....pág. 12

1.3 Metodología de Trabajo.....pág. 13

## Capítulo II

### 2. Aproximaciones Teórico-Metodológicas y Contexto de los Programas

2.1 Marco Teórico-Metodológico.....pág. 15

2.2 Contexto del Estado Argentino (1990 – 2008).....pág. 26

2.2.1 Período Neoliberal (1990-2001).....pág. 26

    Reformas Laborales.....pág. 29

    Políticas de Empleo.....pág. 32

2.2.2 Período Post-neoliberal (2001 – 2008).....pág. 36

    Reformas Laborales.....pág. 40

    Políticas de Empleo.....pág. 43

2.3 Descripción de la situación educativa y laboral de los jóvenes en la Argentina (1990-2007).....pág. 46

## Capítulo III

### 3. Evaluación de Diseño de los “Programas de Empleo para Jóvenes”

3.1 Descripción del “Programa Proyecto Joven”.....pág. 51

3.1.2 Evaluación de Diseño.....pág. 52

    a) Evaluación de la Racionalidad.....pág. 52

    b) Evaluación de la Coherencia.....pág. 58

<b>3.2 Descripción del “Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”</b> .....	<b>pág. 64</b>
<b>3.2.1 Evaluación de Diseño</b> .....	<b>pág. 65</b>
<b>a) Evaluación de la Racionalidad</b> .....	<b>pág. 65</b>
<b>b) Evaluación de la Coherencia</b> .....	<b>pág. 73</b>

#### **Capítulo IV**

<b>4 “Continuidad o Ruptura en el Diseño de los Programas orientados al empleo juvenil”</b> .....	<b>pág. 86</b>
<b>4.1 Comparación de los dos Diseños de Programa</b> .....	<b>pág. 86</b>
<b>4.2 Racionalidad y Coherencia en el Diseños de las Políticas Públicas de empleo para jóvenes: ¿en sintonía con el Estado Argentino?</b> .....	<b>pág. 95</b>
<b>5. Conclusiones</b> .....	<b>pág. 100</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>pág. 103</b>

## Introducción

El siguiente trabajo, es el resultado de un gran esfuerzo para cumplir con la elaboración de la Tesis del *V Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas*, dictado en la Universidad Internacional de Andalucía, durante el período 2012-2013, en España.

Lo que animó e incentivó a la realización de este trabajo, fue en primer lugar, poder hacer uso de los conocimientos adquiridos en el cursado de la maestría, y a partir de ello, proponer un enfoque alternativo que permita el estudio y análisis de las Políticas Públicas en nuestros contextos actuales.

Su contenido da cuenta de la realización de la Evaluación de Diseño de dos Políticas Públicas que se implementaron en la República Argentina, durante momentos históricos diferentes. Las Políticas Públicas evaluadas son el “Programa Proyecto Joven” implementado durante el período neoliberal (1993-2000); y el “Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” implementado durante el período post-neoliberal (2007 hasta la actualidad).

La hipótesis que guía el trabajo y configura el lugar desde donde se cuestiona al objeto de estudio, es la siguiente: *“La Racionalidad y Coherencia en el Diseño de Políticas Públicas no solo comprenden fases técnicas de valoración, sino que contribuyen a establecer continuidades o rupturas en el marco de los modelos políticos-económicos-sociales en que se implementan”*.

Los objetivos que se diseñaron para cumplir con este trabajo son evaluar los diseños de las Políticas Públicas de Empleo: “Programa Proyecto Joven” y “Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” en Argentina; y compararlas a través de las herramientas de evaluación de diseño con el objetivo de detectar continuidades o rupturas entre los modelos económicos-políticos-sociales en los que cada una de las políticas es aplicada.

La investigación se estructura con cuatro capítulos que permitieron validar la hipótesis y alcanzar los objetivos. Cada uno de ellos, le dieron unidad y coherencia a esta tesis, logrando que se contestara al interrogante con el cual se presenta y da inicio a esta labor.

En el Capítulo I, se presentan los antecedentes de esta investigación que se desarrollan en la justificación, en los objetivos del trabajo y la metodología que se diseñó para alcanzarlos.

En el Capítulo II, se expone el Marco Teórico-Metodológico, en el que se fijan posiciones teóricas con respecto al Estado, las Políticas Públicas, las Políticas Públicas Laborales, la Evaluación de las Políticas Públicas y la Evaluación de Diseño.

Además, se realiza una descripción histórica, política, económica y social de los contextos en los cuales se diseñaron e implementaron los programas de empleo (destinatario de los mismos), y una breve descripción de la situación educativa y laboral de los jóvenes en Argentina durante esos períodos.

En el Capítulo III, se llevan a cabo las Evaluaciones de Diseño de las Políticas públicas de Empleo mencionadas, se describen y se realiza la evaluación de Racionalidad –análisis de relevancia y de pertinencia- y la evaluación de Coherencia –interna y externa-.

En el Capítulo IV, se comparan las evaluaciones de diseño, se detectan continuidades y rupturas explicitados en sus diseños, en términos de retrocesos y avances en cuanto a las mejoras de los programas.

Se finaliza el capítulo, con la respuesta al interrogante: Racionalidad y Coherencia en el Diseños de las Políticas Públicas de empleo para jóvenes: ¿En sintonía con el Estado Argentino?

Por último, se presentan las conclusiones con los aportes que representaron innovaciones en el estudio y análisis de las Políticas Públicas, dejando planteado un debate sobre la Evaluación de Políticas Públicas en nuestros contextos, e incentivando a continuar con esta investigación, para avanzar en reforzar la propuesta tanto desde lo teórico como en lo práctico.

# Capítulo I

**“Antecedentes: justificación; objetivos y metodología de trabajo”**

# **“Racionalidad y coherencia en el diseño de Políticas Públicas de empleo para jóvenes:**

## **¿En sintonía con el Estado Argentino?”**

### **1.1 Justificación**

La evaluación de Políticas Públicas es una instancia en el proceso de planificación. Actualmente se está convirtiendo en una práctica necesaria, a la cual se deben someter las acciones que se llevan a cabo en, con y desde el Estado. La valoración crítica de esos procesos, tanto del diseño, gestión, resultados e impactos, es lo que permite avanzar armónicamente en la corrección y adaptación de las políticas a las realidades en cambio constante, contribuyendo así, al mejoramiento de la toma de decisiones de los gobernantes y al empoderamiento de la sociedad civil.

Por todo esto, surge la necesidad de contribuir a nuevos enfoques de análisis de Políticas Públicas para comprender mejor el papel del Estado, y propiciar la elevación de su eficacia y eficiencia. Los estudios de casos concretos, particularmente en temas de alta sensibilidad, como los vinculados a Programas dirigidos a los jóvenes y su empleabilidad, se sitúan cada vez más entre los objetos de investigación priorizados. Este argumento ha servido de motivación para acometer en el contexto argentino, la Evaluación de Diseño de Políticas y Programas de esa naturaleza, durante la década neoliberal (período 1990-2001) y post-neoliberal (período 2003-2010).

Para dicho estudio de caso, se han elegido dos programas económico-sociales representativos del espacio-tiempo demarcado. La selección es producto de una investigación exploratoria sobre Políticas Públicas que puedan ser representativas y cumplan con el requisito de evaluabilidad, para alcanzar el objetivo que se propone la presente tesis de Maestría.

En Argentina uno de los debates que centra gran atención actualmente, es el relativo al modelo de acumulación vigente, especialmente en lo que respecta a la continuidad o ruptura con las políticas neoliberales de fines del siglo XX. La coyuntura nacional presente constituye otro incentivo que anima a investigar y comparar ambas realidades: la anterior y la contemporánea, con el propósito de

fertilizar las deliberaciones en curso y contribuir a generar nuevas propuestas, mecanismos y herramientas para consolidar el enfoque participativo y plural del accionar público, en el campo de la Ciencias Políticas, desde el pensamiento crítico.

## **1.2 Presentación de los Objetivos del Trabajo**

**Objeto de trabajo:** Dos programas de empleo de la República de Argentina: “Proyecto Joven” y “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo,” implementados a partir de mediados de los ´90; y en la actualidad, respectivamente.

**Hipótesis de trabajo:** “La Racionalidad y Coherencia en el Diseño de Políticas Públicas no solo comprenden fases técnicas de valoración, sino que contribuyen a establecer continuidades o rupturas en el marco de los modelos políticos-económicos-sociales en que se implementan”.

### **Objetivo General:**

- Evaluar los diseños de las Políticas Públicas de Empleo: “Programa Proyecto joven” y “Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” en Argentina.
- Comparar las Evaluaciones de Diseño para establecer continuidades o rupturas entre los modelos económicos-políticos-sociales en el que se desarrollaron.

### **Objetivos Específicos**

1. Caracterizar el contexto nacional que sirve de marco a las políticas neoliberales y post neoliberales.
2. Evaluar la racionalidad de los programas: “Proyecto Joven” y “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”.
3. Evaluar la coherencia de los programas: “Proyecto Joven” y “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”.
4. Comparar las evaluaciones de Diseño de las Políticas Públicas en términos de continuidades o rupturas.

### **1.3 Metodología de Trabajo**

Para alcanzar los objetivos propuestos se presenta la siguiente estrategia metodológica:

#### **➤ Técnicas de Recolección de la Información:**

a). Relevamiento de datos secundarios, que permitirá describir el estado situación de la República Argentina en el período de diseño e implementación de los programas de empleo.

b). Relevamiento de datos primarios: análisis de los diseños de los programas y consultas a informantes claves.

#### **4. Fuente de datos:**

a. Para datos secundarios: diarios; revistas; decretos; leyes; libros de historia; páginas web.

b. Para datos primarios: los programas de empleo; datos de fuentes oficiales, entrevistas y/o consulta a informantes claves; investigaciones científicas sobre los temas en cuestión.

#### **5. Actividades y cronograma:**

1. Búsqueda bibliográfica.
2. Elaboración del marco teórico - metodológico.
3. Análisis de datos secundarios.
4. Sistematización de datos.
5. Análisis de datos primarios.
6. Evaluación de Diseño de los programas.
7. Comparación de las evaluaciones
8. Elaboración y entrega del informe final.

# Capítulo II

**“Aproximaciones Teórico-Methodológicas y  
contextos de los programas”**

## **2. Aproximaciones teórico-metodológicas; contexto de los Programas**

### **2.1 Marco Teórico-Metodológico**

En este apartado se realiza una aproximación conceptual de las categorías analíticas que se utilizan para alcanzar los objetivos que se establecieron en este trabajo de investigación. Para cumplir con el propósito, se construye este marco teórico-metodológico desde una posición epistémica crítica, abordando y desarrollando las siguientes categorías: Estado; Políticas Públicas; Políticas Públicas Laborales; Evaluación de Políticas Públicas y Evaluación de Diseño.

#### ***Acerca del Estado***

Se parte del concepto de Estado, Oscar Ozslak lo define: “como una instancia de articulación y de dominación de la sociedad, que condensa y refleja sus conflictos y contradicciones tanto a través de las variadas tomas de posición de sus instituciones, como de la relación de fuerzas existentes en éstas. Si se visualiza el ámbito institucional como una privilegiada arena de conflicto político, donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas, se concluye que su fisonomía y composición es un producto histórico, es decir, la naturaleza de su aparato administrativo y productivo resulta afectada por las vicisitudes de esa permanente lucha intra-burocrática, expresión a su vez de otros enfrentamientos sociales” (Oszlak, O., 1980:16).

Por lo tanto, el Estado no es un actor “neutral”, ni tampoco está por encima de la sociedad civil; Estado y sociedad civil son dos partes iguales y opuestas que se constituyen para formar una totalidad.

Según Thwaites, la “otra dimensión de lo estatal tiene que ver con su expresión material: las instituciones en las que se encarna, las objetivaciones. Estas formas cambian con los cambios que se desarrollan en la estructura material, en un proceso dialéctico en el que tanto las instituciones son conformadas por la realidad material, como la realidad material es modificada por acción de las Instituciones” (Thwaites, M. 1999: 5).

El Estado es contradictorio por naturaleza, es posible comprenderlo a partir del estudio de las Políticas Públicas, porque constituyen la instancia de “materialización”

de las acciones u omisiones que realiza el Estado frente a una cuestión que concita el interés de otros agentes, una cuestión que es problematizada, que entra en la “agenda pública”, y que luego se convierte en una norma; en un programa; en un proyecto; en un decreto; en la creación de una secretaría; etc.; en cualquier acto que se realice desde el Estado para posicionarse frente a un problema social, económico, político, judicial, etc.

### ***Las Políticas Públicas***

Según Naveda, las Políticas Públicas “expresan una particular configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al aparato estatal; describen la dinámica conflictiva de la acción pública, debido a los diferentes intereses que enmarcan una sociedad dividida en clases. Por otra parte, articulan una particular movilidad de fuerzas y recursos políticos, una dinámica específica de incorporación o exclusión política, económica y social de los ciudadanos; dan fundamento político, social e institucional a la función gubernativa. Son un instrumento que utilizan los gobernantes para dar sentido y contenido a una determinada idea o razón política, que representa una “imagen” de la sociedad a la que se quiere llegar” (Naveda, A. 2011: 125).

En síntesis, las Políticas Públicas representan al Estado “en movimiento”, configuran un nudo que unifica en su interior a la “administración” y a la “política”; y en su exterior al “Estado y a la “sociedad civil”.

Lowi (1964 y 1972) propone una clasificación de políticas conforme a los impactos de costos y beneficios que los grupos de interés esperan de una política determinada. La clasificación es la siguiente:

- Política distributiva: es una arena relativamente pacífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre divisibles; en ella tienen lugar acuerdos particulares de apoyo recíproco entre demandantes no antagónicos, liderazgos que se afirman por su capacidad de gestoría para responder a demandas sueltas.
- Política regulatoria: es una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder. Se trata de una arena relativamente turbulenta, de intereses exclusivos

y contrapuestos de grupo, que se mueven en torno de una misma cuestión y que se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión, por cuanto la eventual solución no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas.

- Política redistributiva: aborda las cuestiones agudísimas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas, tiende a ser lógicamente la arena más tensa y frontalmente conflictiva, semejante a la clásica lucha de clases en el marxismo; las transacciones son aquí imposibles o con resultados poco significativos, puesto que el desenlace de estas cuestiones radicales afectará irremediamente a numerosos sectores de población en puntos cruciales de su existencia social.
- Políticas constituyentes: tienen que ver con modificaciones en el régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos; restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública (Lowi, 1964 y 1972, citado en Aguilar, L, 1992: 33; 34).

Según esta clasificación, los escenarios de desarrollo de una política variarán según los objetivos que se propongan implementar a partir de su diseño. Se trata de una clasificación macro que sirve a los fines analíticos.

Una política pública conlleva todo un proceso, que se denomina “el ciclo de la planificación”, en él hay un momento de surgimiento de la cuestión que se problematiza; un momento de elaboración y/o diseño; un momento de implementación; y un momento de evaluación. Cada una de estas etapas constituye procesos de decisión política, por lo tanto son fases donde también hay disputa e intereses en juego de los diferentes agentes que se involucran en la planificación.

En el primer momento, el de surgimiento de la cuestión que se problematiza, es un proceso que puede llevar mucho o poco tiempo según el problema que se esté intentando instalar en la sociedad. Es importante detectar los recursos con los que cuentan los diferentes grupos, actores, y las estrategias que desarrollan para mantenerse en escena hasta conseguir sus objetivos.

En el segundo momento, una vez tomada la decisión de abordar la problemática, se inicia la fase de elaboración de la política:

- El diagnóstico: se realiza un estudio del estado-situación de la realidad, se establecen las causas del problema; las variables a tener en cuenta; se construyen los indicadores de medición; etc.
- Diseño de la política: se establece la visión y misión de la política; los objetivos; la población objetivo; los alcances de la medida; las metas; las fases de implementación; los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir con el objetivo; el presupuesto; los tiempos de ejecución; etc.

En el tercer momento se lleva a cabo la implementación de la política pública, esta fase comienza con el cumplimiento de los objetivos y la resolución del problema planteado, y la puesta en marcha del aparato administrativo.

El cuarto momento, es el de la Evaluación de la Política, el mismo se puede realizar antes de la implementación, durante la implementación o al final de la intervención pública. Luego se abordará específicamente esta fase del ciclo de la planificación.

### ***Políticas Públicas Laborales***

En el caso argentino, las políticas que se elaboraron en torno a la problemática de los trabajadores fueron de las más diversas. Hacia la mitad del siglo XX, las primeras políticas laborales de regulación entre el capital y el trabajo; fueron las referidas a la conquista de los primeros derechos laborales: disminución de las horas de trabajo y las condiciones de trabajo; la fijación de un salario mínimo, vital y móvil; las concesión de asignaciones familiares; el derecho a la sindicalización; aportes patronales para la jubilación; entre otras; y la creación de un Ministerio de Trabajo configuraron una idea de política pública laboral, y con ellas el surgimiento del Estado de Bienestar argentino. El Estado interviene en la relación social fundamental, para proteger a los trabajadores que se encuentran en inferioridad de condiciones frente a los sectores propietarios.

A partir de la década de los '80, las políticas laborales cambian su sentido y significación. La intervención del Estado en la regulación de la relación capital-trabajo, será la de delegar esa función al mercado. Las políticas de los '90 ponen fin

a un período, y un conjunto de políticas de corte neoliberal inauguran una nueva era en la concepción del rol del Estado y la sociedad civil. La política laboral más representativa de esos años, fue la de la “flexibilización laboral”, dejando a los trabajadores al libre juego del mercado; retrocediendo en las conquistas históricas que habían alcanzado.

Las políticas de ajuste, privatización y reforma educativa que implementa el Estado en la Argentina como acrecientan las desigualdades sociales, el rol del Ministerio de Trabajo será la de elaborar políticas de empleo para contener a la masa de trabajadores desocupados.

A consecuencia de ese conjunto de medidas públicas, surge un nuevo problema: “los jóvenes desocupados” sin estudios terminados y sin alguna calificación o experiencia laboral que incremente sus posibilidades de inserción al mercado de trabajo.

Dentro de la esfera de las Políticas Laborales, se podría realizar una clasificación según el alcance de las mismas:

- Regulaciones para los trabajadores ocupados: abarcaría a todas las acciones que realiza el Estado para garantizar los derechos del trabajador y ampliar esos derechos.
- Políticas de Empleo: según Freyssinet (2003 y 2004) “son el conjunto de programas públicos que apuntan a anticipar o reducir los desequilibrios en el mercado de trabajo o a volverlos socialmente soportables. Se trata de mejorar los procesos de adaptación entre la oferta y la demanda de trabajo, así como de favorecer la inserción profesional de la población activa potencial” (Freyssinet, J, 2003 y 2004, citado en Neffa, J., 2011: 7).

Las políticas de empleo se las puede subdividir en dos grandes grupos: *políticas pasivas* cuando buscan asegurar un ingreso mínimo a los trabajadores desempleados o que se encuentran en la búsqueda de empleo; *políticas activas* que según Neffa, son “aquellas que con una perspectiva de largo plazo, actuando sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, se proponen reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas estructurales y generar nuevos empleos” (Neffa, J., 2011: 7; 8).

A continuación se describe una tipología para la clasificación de programas de empleo, extraído del informe “Propuestas para una política de trabajo decente y productivo para la juventud argentina”, publicado por la OIT:

- Focalizada/universal: esta tipología responde al alcance que se establece de la población objetivo a atender, mientras más demarcada esté más focalizada es la política, y en sentido inverso hacia la universalización de la misma.
- Según la condición de la actividad de la población objetivo: aplicándolo se obtiene una tipología tripartita, es decir, programas destinados a promover el empleo e incrementar la empleabilidad de los desocupados; programas destinados a aumentar las calificaciones de los trabajadores ocupados; y programas mixtos.
- Políticas pasivas y activas de empleo (ya se hizo mención anteriormente).
- Tipo de inserción que se busca con la intervención pública: se pueden agrupar los programas en aquellos que persiguen como objetivo la creación de trabajo de manera independiente; los que persiguen como objetivo la inserción laboral en relación de dependencia, y los mixtos que contemplan ambas alternativas.
- Fortalecimiento de Instituciones: programas que procuran mejorar la prestación de sus servicios.

Esta descripción se fue construyendo según los matices que fueron presentando los diseños de las políticas de empleo aplicadas en la Argentina. La importancia de las tipologías presentadas, es que serán utilizadas para establecer las continuidades o rupturas en los diseños de las políticas que se evaluarán en este trabajo, y a partir de ello, proponer nuevas tipologías de los programas.

### ***La Evaluación de Políticas Públicas***

Los gobiernos democráticos, cada vez más utilizan esta herramienta para realizar valoraciones de las políticas públicas que diseñan e implementan. Según Osuna y otros, definen la evaluación de políticas públicas *“como un área de investigación aplicada, cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública*

*mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales”.*

La evaluación implica una valoración crítica, sea positiva o negativa de las acciones u omisiones que se llevan a cabo desde el Estado. Algunos autores consideran que esta etapa del ciclo de la planificación, debe realizarse al final del proceso de implementación de la política. Sobre el momento de cuándo se debe evaluar, ha surgido un amplio debate en el campo de las Políticas Públicas. Si bien, hay diferentes tipos de evaluación, que a su vez, responden a las diferentes etapas en el ciclo de la planificación, el ideal sería avanzar hacia la constitución de un “hábitus”, que conlleve la práctica continúa y constante de evaluar en todo momento, y alcanzar que los agentes involucrados se autoevalúen y evalúen todo el proceso.

Es imprescindible tener en cuenta que “evaluar”, implica un “proceso” y una “toma de posición” respecto a una “decisión política” en un “contexto determinado” y en una arena conflictiva que es donde surge la “política pública”. La importancia de ello, radica en el hecho, que llevar a cabo una evaluación no es meramente cumplir con pasos y obtener un resultado; implica hacer “política” en tanto que diseñar, implementar y evaluar son decisiones y actos que se asumen desde lo político. Esto es relevante porque no se la considera a la evaluación como una mera “técnica” aislada de un todo teórico-metodológico, sino que esta fase forma parte de la planificación, y es constituyente de ese todo teórico-metodológico al cual se hace referencia.

Si los lentes para observar el ciclo de la planificación fueran dialécticos, quizás la “evaluación” se la podría considerar como la fase de “negación” o “antítesis” de la política pública (sea de su diseño, implementación, etc). Es decir, la política pública en sí misma, se la podría considerar como la fase de la afirmación o tesis del momento de planificación; para luego desde la evaluación “negarla” (antítesis), y los resultados que arroje este proceso valorativo, constituirían la “síntesis” o superación de la planificación. La “síntesis” podría resultar que un diseño es racional y coherente cuando en la fase de implementación se cumplió con los objetivos y su impacto fue el esperado. En caso contrario, el resultado será inverso a lo esperado, aunque se podrían establecer grados: más o menos acorde a lo planificado en cuanto a la sincronización entre lo previsto y lo resultante. En resumen, una

“síntesis” que dé lugar a modificaciones para alcanzar los objetivos o reformular el diseño.

En conclusión, el fin último de la política es transformar la realidad y alcanzar el bienestar social, conseguir la libertad y la igualdad; la utopía en el ciclo de la planificación debería ser el de caminar hacia ese objetivo.

Según Osuna, las funciones y la utilidad de evaluar constituye un proceso que permite un:

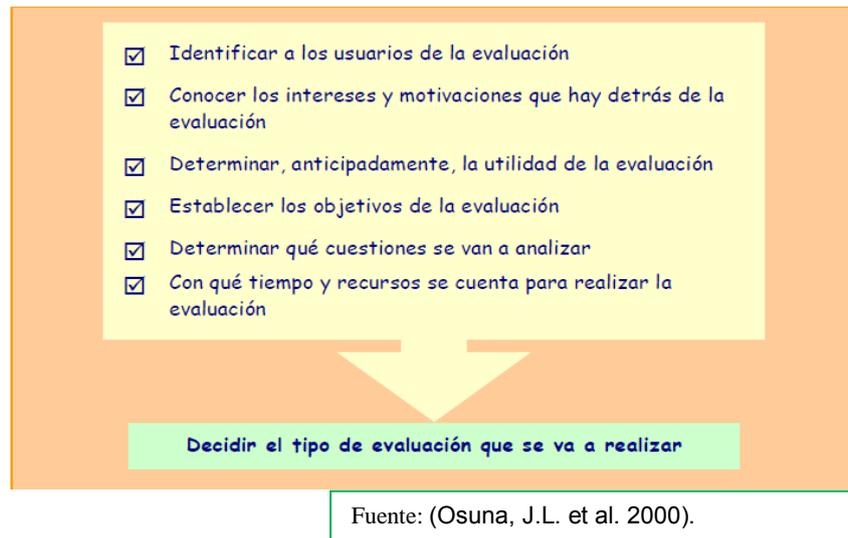
- Control administrativo, legal y financiero;
- Racionalización de la toma de decisiones públicas;
- Implica un medio de información para los agentes involucrados en el proceso;
- Genera información; y
- Permite reformar prácticas en la administración (Osuna, J.L. et al. 2000).

Ahora bien, según la vasta y extensa bibliografía que se puede encontrar sobre evaluación de políticas públicas, en la mayoría de ella, hay coincidencias sobre una clasificación que se realiza a partir de los tipos de evaluación según:

- ¿Quién evalúa?
  - Externa: la realizan agentes especializados que son externos a la política.
  - Interna: la realizan agentes que están en relación con la política.
- Su función:
  - Sumativa: es la que suministra información sobre si se debe continuar o suspender la política.
  - Formativa: tiene por objetivo proporcionar información para mejorar la política pública.
- Según el contenido:
  - Evaluación conceptual o de diseño: el objetivo es de analizar la racionalidad y coherencia del diseño de la política.

- Evaluación del proceso de aplicación y gestión del programa: consiste en examinar la forma en que se gestiona y ejecuta la política; la puesta en práctica.
  - Evaluación de resultados e impactos: trata de conocer hasta qué punto la política aplicada está consiguiendo los objetivos establecidos, se mide la eficacia y eficiencia. Si es de resultados, se miden los objetivos más inmediatos y directos perseguidos por la actuación. La evaluación de impactos, analiza el efecto de la política más a largo plazo, mide cambios o continuidades a partir de la intervención pública en la sociedad.
- Según la perspectiva temporal:
    - Evaluación ex - ante: se realiza antes de implementar la política, su objetivo es analizar su adecuación a las necesidades y tratar de prever su éxito o fracaso.
    - Evaluación intermedia: se lleva a cabo a medio camino de la implementación. Su objetivo es obtener una información relevante y precisa que permita introducir las modificaciones necesarias en el diseño o implementación de la política.
    - Evaluación ex – post: se realiza una vez terminada la implementación de la política. Permite enjuiciar el éxito de la política; la estrategia diseñada; el grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a una realidad; su eficiencia y eficacia; y la adecuación de los mecanismos de gestión y seguimientos previstos.

Para que una Política Pública pueda ser valorada críticamente, tiene que cumplir con un principio fundamental, el de la “evaluabilidad”.



Un evaluador debe tener en cuenta las sugerencias del cuadro antes de comenzar una evaluación. Además, hay que analizar hasta qué punto es evaluable una política; para ello hay que tener en cuenta tres aspectos que determinan la evaluabilidad de una política:

1. La calidad de la planificación
2. La existencia de la necesaria información en cantidad y calidad suficiente.
3. Capacidad de gestión de la Administración en relación con la evaluación.

El objetivo que se persigue aplicando este principio, no es otro que crear un clima favorable entre evaluadores y evaluados; intentar de un modo sistémico examinar la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las actividades del programa; y analizar el grado de aceptación y capacidad de los decisores políticos, gestores y técnicos para la puesta en funcionamiento del seguimiento y evaluación ((Osuna, J.L. et al. 2000: 22; 23 y 24).

### ***Evaluación de Diseño de Políticas Públicas***

Según Osuna, la Evaluación de Diseño o Conceptual de un programa, tiene “por objetivo la revisión de los elementos que justifican su necesidad y la forma en que se articula”. Tiene dos momentos este tipo de evaluación, uno es el Análisis de Racionalidad y el otro, el Análisis de Coherencia; que comprenden dos aspectos relacionados e interdependientes.

La Evaluación de Racionalidad comprende “el análisis de la relevancia y pertinencia del programa”. Es el examen de las relaciones entre las necesidades y/o problemas detectados en el ámbito espacial donde se ejecuta el programa y para una población objetivo determinada, con los objetivos establecidos para la mejora o solución de dichos problemas.

- Relevancia: consiste en la evaluación del diagnóstico plasmado en el programa.
- Pertinencia: consiste en la evaluación de la calidad y adecuación de la definición de los objetivos.

El análisis de Coherencia, “es la evaluación de la adecuación de la jerarquía de los objetivos establecidos en el programa y de la estrategia diseñada para su consecución”. Hay dos niveles de análisis:

- Coherencia Interna: evaluación de la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación con los problemas.
- Coherencia Externa: análisis de la compatibilidad tanto de los objetivos como de la estrategia del programa con otras políticas y programas con los que pueden tener sinergias o complementariedad, en el tiempo o en el espacio.

El abordaje metodológico del objeto de estudio en esta tesis, se realiza desde la herramienta de Evaluación de Diseño de Políticas Públicas, a través de él, se desagrega el programa y se lleva a cabo la valoración crítica de cada elemento que lo constituye. Luego, a partir de las categorías teóricas, se procede al análisis integral y total de las políticas públicas, teniendo en cuenta su contexto de surgimiento.

## **2.2 Contexto del Estado Argentino durante los años 1990 a 2008**

Al abordar el estudio de una Política Pública, es imprescindible presentar y describir el contexto en el que fue elaborada e implementada. Las causas que llevan a diseñar una política se encuentran en los hechos sociales, económicos y políticos que acontecen en un espacio-tiempo determinado y que se van desarrollando a lo largo de un proceso histórico.

En este apartado se presenta en dos cohortes la descripción del contexto nacional argentino, y en un tercer apartado una breve descripción de la situación de los jóvenes en la Argentina durante los periodos contemplados.

a)- Se realiza la caracterización de la etapa neoliberal que comprende los años de 1990 al 2001; en ella se describen los acontecimientos políticos más importantes; las medidas económicas que implicaron un cambio en la relación capital-capital y capital-trabajo y desde luego, se hace mención a las consecuencias sociales de las políticas públicas del período.

b)- Se realiza una descripción del período post-neoliberal desde el año 2002 hasta la actualidad. Se toman en cuenta las políticas que implicaron una ruptura o continuidad con el modelo anterior, desarrollando los aspectos políticos, sociales y económicos más sobresalientes de la etapa.

c)- Se describe la situación de los jóvenes a partir de algunos datos sobre niveles de escolaridad, tasas de desocupación y estratificación social.

### **2.2.1 Período Neoliberal (1990 a 2001).**

La Argentina de la década de los `90, se caracterizó por la implementación de políticas de corte neoliberal. Si bien este modelo comienza a desarrollarse a partir del año 1976; es a principios de los `90 cuando se producen las transformaciones más importantes, es decir, se lleva a cabo la denominada “Reforma del Estado”, que de alguna manera marca la consolidación de este modelo económico-político-social.

La antesala de los años `90, estuvo signada por una crisis económica; problemas de gobernabilidad y un proceso hiperinflacionario que aceleró el llamado a elecciones

en el año 1989; donde el Dr. Carlos Menem es el candidato que se impone en la contienda electoral.

Neffa, sostiene que el Gobierno de Menem asumió sin haber tenido tiempo para formular una política económica de acuerdo con la grave situación, ni conformar su equipo de gobierno dentro del Partido Justicialista. Los cuadros del nuevo gobierno provinieron de varios partidos políticos de orientación moderada o conservadora, y el Ministerio de Economía fue encomendado a altos ejecutivos de grandes empresas o profesionales peronistas con esas orientaciones, que adoptaron políticas de ajuste y de restricción al crédito y al uso de los recursos financieros (Neffa, J., 2012).

En el año 1991, designan al Dr. Domingo Cavallo como Ministro de Economía, de orientación neoclásica, fue quien propuso la adopción de la Convertibilidad, con una tasa de cambio fija –un peso se hizo igualmente equivalente a un dólar-, con el objeto de frenar la inflación. La política tuvo su primera repercusión en los salarios, se fijó el salario mínimo, vital y móvil en 200 dólares, monto que se mantuvo sin variaciones hasta el año 2002.

Además, también implementó una serie de políticas que profundizaron aún más la apertura comercial y comenzó nuevamente el descenso en los aranceles de importación, eliminándose los permisos de importación instaurados en 1982. Hay una drástica reducción de las barreras aduaneras y no tarifarias –se eliminaron la mayoría de las barreras no arancelarias, salvo algunas específicas destinadas a promover el sector automotriz-. La celeridad con que se implementó dicho proceso de apertura descolocó a gran parte de las unidades nacionales de producción que industrializaban o comercializaban tales bienes.

Con la aplicación de la política económica abiertamente liberal, el peso principal del ajuste también cayó sobre el sector de la producción de bienes, produciéndose una recomposición de precios que favoreció enormemente al sector de servicios. Esto derivaría en una drástica disminución en la participación de los sectores productores de bienes en el PBI que, de representar el 50% en 1989, cayó a menos del 35% en la década menemista; e incluso por debajo del 30% en 2002, tras la más drástica

reducción de la actividad económica que provocó la devaluación duhaldista<sup>1</sup> de comienzos de ese año.

Sólo los sectores vinculados a la actividad primaria (agropecuaria, silvicultura, caza y pesca) logran recuperar en parte su participación, ya que continúan siendo los principales productos de exportación. El único rubro productor que mejoró su posición durante esta época fue el de la construcción, aunque sufrió un duro golpe posteriormente, por la contracción del mercado interno provocada por la devaluación (Gastiazoro, E., 2004).

Según un informe de la CEPAL, publicado en el mes de febrero del año 2001 en Santiago de Chile, muestra que las transformaciones que se llevaron a cabo en la Argentina produjeron un alto crecimiento económico, pero no se tradujeron en un cambio positivo en la distribución del ingreso; aumentando la brecha entre el ingreso medio del 10% más rico y el 40% más pobre de la población. El crecimiento promedio anual del PBI entre el año 1990 y 1996 fue del 4,4%; el empleo se incrementó alrededor del 1% anual; la tasa de desempleo pasó del 6,3% en 1990 a alrededor del 18% a mediados de 1995.

Según Neffa, para que el modelo económico funcionara, fue necesario llevar a cabo una reforma en la relación salarial, para reducir costos laborales y flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo. Para alcanzar este objetivo, se implementaron de forma directa o indirecta las siguientes medidas:

- Reformas de la Legislación del Trabajo y de la Seguridad Social, con ello se facilitó una mayor flexibilización laboral, que redujeron los costos de los despidos de trabajadores permanentes.
- Se modificaron “hacia abajo” los mecanismos y montos de fijación de salarios mínimos reales.
- Se puso un freno a los procesos de negociación colectiva para impedir aumentos salariales, derogándose los convenios.
- Se redujo del salario indirecto y de los aportes patronales al sistema de seguridad social.

---

<sup>1</sup> Período gobernado por el Presidente Dr. Eduardo Duhalde.

- Al estimular los trabajos por tiempo determinado, el trabajo a tiempo parcial, autorizando horarios atípicos de trabajo y permitiendo la contratación de trabajadores autónomos y monotributistas sin relación salarial, se produjo una precarización del empleo.
- Se debilitó el poder de policía del Ministerio de Trabajo, cuya función era la de controlar el trabajo no registrado y las violaciones a la legislación del trabajo (Neffa, J., 2012: 4).
- Se consolida el debilitamiento de los sindicatos, tanto en las negociaciones colectivas como en su rol protagónico en la defensa de los derechos de los trabajadores.

Todas estas políticas públicas aplicadas en los años 90, llevaron a la Argentina a una crisis que tuvo como escenario los años 2001 al 2002 aproximadamente.

### ***Reformas Laborales***

Según Neffa, las *Reformas Laborales* durante la etapa menemista implicaron un freno y retroceder progresivamente, dando marcha atrás a conquistas históricas. “El contexto político y económico hizo que las interpretaciones judiciales de las normas en caso de dudas, fallaran a favor de los empleadores y no de los trabajadores” (Neffa, J. 2012: 6).

Las políticas laborales implementadas para consolidar el modelo económico, fueron la flexibilización en cuanto al uso de la fuerza de trabajo, y la reducción del costo salarial directo e indirecto al desactivar los procesos de negociación colectiva, reducir los aportes patronales a la seguridad social y prohibir la indexación de los salarios respecto de la inflación. “Tales medidas fueron coherentes con la privatización del sistema jubilatorio al crear los fondos de pensión a cargo de las AFJP, que son de prevención de los riesgos de trabajo –las ART-; empresas cuya lógica de funcionamiento se asentaba en obtener beneficios y evitar la caída de sus tasas de ganancias” (Neffa, J. 2012: 6).

Una de las reformas más importantes fue la que se produjo con la aprobación de la Ley Nacional de Empleo N° 24.013, sancionada en el año 1991. Esta ley incorpora

varias innovaciones precarizantes, entre ellas el sistema de contrataciones “promovidas”. Se trata de cuatro contratos laborales precarios, de tiempo determinado y objeto legalmente fijado: fomento de empleo; lanzamiento de actividad; práctica laboral para jóvenes y trabajo-formación. Su promoción se caracterizaba por la reducción de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social.

El empleador para contratar bajo las modalidades promovidas, no debía tener deudas exigibles con organismos previsionales, de asignaciones familiares, obra social, FO.NA.VI., Fondo Nacional del Empleo y asociaciones sindicales. En las empresas o establecimientos en los que se adoptaron las modalidades promovidas de contratación, la asociación sindical correspondiente debía ser informada al respecto por el empleador en el plazo de 30 días, con copia del contrato para el trabajador.

La flexibilización laboral se materializa con esas reformas a la normativa que regulaba la relación capital-trabajo. “Algunos ejemplos de las prácticas que dan muestra de estos cambios que se fueron produciendo en el mundo del trabajo son: actividades laborales que no adoptan las modalidades de un verdadero empleo como las pasantías, becas, planes de empleo de carácter administrativo, etc; modificación del período de prueba (para ampliarlo); un régimen paralelo de contratación laboral; la contratación de trabajos o servicios temporarios, y por último por la modificación del régimen indemnizatorio volviéndolo más sencillo, menos burocrático y menos oneroso” (Neffa, J. 2012: 7).

La ley habilitó al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en sus artículos del 106 al 110, a “declarar la emergencia ocupacional de sectores productivos o regiones geográficas en situación de crisis, generando las condiciones para que el Estado haga uso de estas “modalidades contractuales” sin necesidad de convenio colectivo previo, todo ello durante el período que durara la emergencia. Además, en el artículo 106 se estableció que dicha emergencia podía ser declarada en “atención a catástrofes naturales, razones económicas o tecnológicas”; mientras que en el artículo 107 inc. B, se indicó que “se aplicaría a estas circunstancias cuando estas tuvieran repercusión en los niveles de desocupación y subocupación de la zona afectada o cuando superen los promedios históricos locales una vez efectuado el

ajuste correctivo de las variaciones cíclicas estacionales normales de la región”. En el artículo 110, se determinó que “los programas se ejecutarán en las zonas de emergencia más altamente pobladas dentro de la zona declarada de emergencia ocupacional, y tendrán prioridad los desocupados sin prestaciones por desempleo” (Neffa, J. 2012: 7, 8).

Ahora bien, la ley aclara que en “condiciones normales” estas cuatro formas modalidades de contratación (trabajo por tiempo determinado como medida de fomento del empleo; por lanzamiento de una nueva actividad; práctica laboral para jóvenes y trabajo en formación), debían ser habilitadas por convenciones colectivas de trabajo pronunciándose dentro de los 90 días desde su convocatoria e instrumentos por escrito.

La ley también fijó un límite a las contrataciones, excepto en trabajos eventuales que nunca podían superar el 30% del plantel permanente. En el caso de las microempresas si el plantel rondaba entre los 6 y 25 trabajadores, podían contratar un 50%, y menos de 5 trabajadores tenían permiso el 100%, no pudiendo excederse en más de 3 trabajadores. Además, también se estableció que los trabajadores contratados tenían que ser inscriptos en obra social y obtenían su cobertura desde el inicio de sus actividades.

## Políticas de Empleo

A modo de descripción, se presenta un cuadro sinóptico las Políticas de Empleo aplicadas durante los años 1989-1999.

Cuadro sinóptico de las políticas de empleo 1889-1999.

Cuadro N° 1

Política	Creada por	Dispositivos legales y administrativos vinculados	Fecha de adopción	Duración	Vigencia	Dirigidas a crear o promover empleos
Programa Intensivo de Trabajo (PIT)	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 89/94, 661/94, 883/94, 313/94 y Re. SE. 18/93, 7/94 y 25/94.	1993	2 años	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
Programa Interinstitucional de Interés Social - Pridis	resoluciones Ministeriales	S/D	1994	2 años	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
Programa de Empleo de Interés Social - Proedis	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 86/94	1993	3 años	Nacional	En el sector privado social y/o cooperativo
Programa Coparticipado - Procopa	resoluciones Ministeriales	S/D	1994	1 año	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
Programa de Asistencia Solidaria - Proas	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 1279/94, 263/95 y Re. SSE 47/94, 02/95, 07/95 y 14/95.	1995	3 años	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
Programa Nacional de Pasantías - Pronapas	decreto	Decreto PEN 1517 - Re. MTySS 47/95 y Re. SEYFP 06/95.	1994	2 años	Nacional	En el sector privado mercantil
El programa Nacional de Fortalecimiento de los Servicios de Empleo (Pronase)	S/D	S/D	1994	S/D	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa de Promoción del Empleo - PEP	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 87/94.	1994	1 año	Nacional	En el sector privado mercantil
Programa PEP/PyME	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 735/94 y 47/95 y Re. SSE 05/95 y 110/95.	1995	3 años	Nacional	En el sector privado mercantil

Política	Creada por	Dispositivos Legales y administrativos vinculados	Fecha de Adopción	Duración	Vigencia	Dirigidas a crear o promover empleos
Programa de Apoyo a la Reconversión de la Esquila	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 575/95, 631/96, 583/97 y Re. SEyFP 23/96, 454/97.	1995	2 años	Nacional	En el sector privado mercantil
Programa Nacional de Forestación Intensiva - Forestar	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 178/96; 339/97; 122/95, 272/95 y 251/98, Re. SEyFP 01/95 y 51/96 y Re. SeyCL 238/97, 203/98 y 20/99.	1995	5 años	Nacional	En el sector privado mercantil
Programa Emprender	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 90/96, Re. SEyFP 14/96 y Re. SEyCL 398/97 y 296/98	1996	3 años	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa Desarrollo del Empleo Local						
Programa Desarrollo del Empleo Local I	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 344/96, 835/96 y Re. SEYCL 219/96	1996	2 años	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
Programa Desarrollo de Empleo Local II	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 3/98, 4/98, 182/97 y 265/98 y Re. SEyCL 187/98	1998	2 años	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
Programa Capacitación para el Empleo	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 652/96 y Re. SEyCL 51/96.	1996	1 año	Nacional	En el sector privado mercantil

Política	Creada por	Dispositivos Legales y administrativos vinculados	Fecha de Adopción	Duración	Vigencia	Dirigidas a crear o promover empleos
Programa de Entrenamiento Ocupacional - Preno	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 1280/94 y Re. SSE 03/95, 07/95 y 15/95.	1995	2 años	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
Los Talleres Ocupacionales.	resoluciones Ministeriales	Re. SEyCL 136/97, Disp. de la DNPE-yC 104/97 y 121/97 y SEyCL 253/98	1995	3 años	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa de Capacitación Ocupacional	resoluciones Ministeriales	Re. 320 MTySS.	1995	3 años	Nacional	En el sector privado mercantil
Programa Asistir	resoluciones Ministeriales	Re. MTEySS 121/95, 263/95 y Re. SEyFP 05/95.	1995	2 años	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
Programa de apoyo a la reconversión productiva - PARP						
Programa de apoyo a la reconversión productiva - proyecto Imagen	S/D	Contratos de Préstamo BID 925/SF-AR y 816/OC-AR.	1995	2 años	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa de apoyo a la reconversión productiva - proyecto Microempresas	S/D	Contratos de Préstamo BID 925/SF-AR y 816/OC-AR.	1995	2 años	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa de apoyo a la reconversión productiva - proyecto joven	S/D	Contratos de Préstamo BID 925/SF-AR y 816/OC-AR.	1993	7 años	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa Aprender	resoluciones Ministeriales	Decreto PEN 738, Re. MTySS 461/95 y 12/97. Re. SSE 35/95, Re. SEyFP 23/96 y 24/96.	1995	2 años	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias

Política	Creada por	Dispositivos Legales y administrativos vinculados	Fecha de Adopción	Duración	Vigencia	Dirigidas a crear o promover empleos
Programa Trabajar I	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 576/95 y Re. SEyFP 03/96, 17/96 y 46/96.	1996	1 año	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
Programa Trabajar II	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 240/97 y Re. SEyCL 202/97.	1997	1 año	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
Programa Trabajar III	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 327/98, Re. SEyCL 397/98 y 490/98, y Re. SE 114-01 y Re. 156/99 y 210/99	1998	2 años	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
Régimen de Crédito Fiscal	ley	Ley 22.317 y 23.653, Dec. 988/81 y Re. MTySS 115/96 y 134/99	1996	4 años	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa servicios comunitarios						
Programa servicios comunitarios I	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 453/96 y Re. SEyCL 107/96.	1996	1 año	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
Programa servicios comunitarios II	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 263/98 y Re. SEyCL 185/98.	1998	1 año	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
Programa de servicios comunitarios III	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 136/99 y Re. SEyCL 124/99.	1999	1 año	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
El componente empleo de la ley PyME (24.467).	ley	Ley 24.467 y Dec. Reg. PEN 440	1995		Nacional	En el sector privado mercantil
Programa nacional de promotores o programa de colocaciones	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 265/98 y Re. SEyCL 187/98.	1998	1 año	Nacional	En el sector privado mercantil

Política	Creada por	Dispositivos legales y administrativos vinculados	Fecha de Adopción	Duración	Vigencia	Dirigidas a crear o promover empleos
Programa de reconversión laboral	ley	Ley 24.629, Dec. Reg. 558/96, 852/96, 1231/96, 344/97 y Re. MTySS 235/97 y 107 y Re. del MEyOSP 148.	1996	2 años	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa movilidad geográfica	resoluciones ministeriales	Re. MTySS 89/96 y Re. SEyFP 13/96.	1996	2 años	Nacional	En el sector privado mercantil
Proyectos especiales de capacitación	resoluciones ministeriales	Re. MTySS 182/97 y Re. SEyCL 280/97.	1997		Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa de acciones especiales de empleo	resoluciones ministeriales	Re. MTySS 182/97, 252/98 y 23/99	1997	3 años	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa Proempleo	decreto	Dec. PEN 1030/97, RE MTySS 299/98, 662/97 y 315/98, Re. SEyCL 374/98 y 559/97 y Re. SSS 90/97	1997	2 años	Nacional	En el sector privado mercantil
Programa retorno al trabajo	S/D	S/D	S/D	S/D	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Experiencias piloto de certificación de competencias laborales	S/D	Proyecto PNUD 96/001.	1997	S/D	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa de talleres protegidos de producción						

Política	Creada por	Dispositivos legales y administrativos vinculados	Fecha de Adopción	Duración	Vigencia	Dirigidas a crear o promover empleos
Programa de talleres protegidos de producción I	ley	Leyes 22.431, 24.013 y 24.147, Dec. 1027/94, ley 24.452 y Dec. 153/96 y 197/97. Re. MTySS 355/97 y Re. SEyCL 386/97.	1997	1 año	Nacional	Políticas para trabajadores con capacidades diferentes.
Programa de talleres protegidos de producción II	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 339/98 y Re. SEyCL 414/98. ley 22.431; decreto 498/83	1998	1 año	Nacional	Políticas para trabajadores con capacidades diferentes.
Programa de apoyo a la búsqueda de empleo	decreto	Dec. 724/97 y Re SEyCL 487/97 y 612/97 - BID 1031/OC-Ar	1997	3 años	Nacional	En el sector privado mercantil
Programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes (PAPEJ) y al subprograma orientación laboral	decreto	Dec. 724/97 y Re. SeyCL 487/97 y 612/97. Préstamo BID 1031/OC-AR.	1997	S/D	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa de capacitación laboral para un sector o rama de actividad	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 273/98 y 168/99 y Re. SEyCL 210/98	1998	2 años	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa regional para el fortalecimiento del entrenamiento técnico y profesional de mujeres de bajos ingresos	S/D	Convenio BID, FOMIN y Re. MTySS 46/99.	1999	1 año	Regional	En el sector privado mercantil

Política	Creada por	Dispositivos Legales y administrativos vinculados	Fecha de Adopción	Duración	Vigencia	Dirigidas a crear o promover empleos
Experiencia piloto de metodología de formación flexible para pequeños y medianos empresarios.	S/D	Convenio MTySS y Gob. de Neuquén	1999	S/D	Provincial	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa especial de capacitación laboral	S/D	Re. MTySS N 180/99 y 23/99.	1999	S/D	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa de capacitación para apoyar el empleo	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 299/98 y 315/98 y Re. SEyCL 374/98	1998	S/D	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias

Fuente: extraído de trabajo de Neffa, J. y Brown, B. (2011).

### **2.2.2 Período Post-neoliberal: “del año 2003 al 2008”**

Antes de exponer sobre el período que aquí concierne; es necesario hacer una breve referencia sobre los años 2001 y 2002, años que configuraron un escenario crítico en la Argentina e implicaron que el modelo neoliberal sea cuestionado a nivel social-político-económico. La movilización social del 2001 se convirtió en un ícono representativo del caos que se desató en la Argentina a lo largo y ancho de su extensión.

En el año 1999 asume como Presidente de la Argentina, el Dr. Fernando De La Rúa. Se impone en las elecciones tras formar La Alianza, partido electoral conformado entre la Unión Cívica Radical (partido del cual es militante el Presidente) y el FREPASO, del cual surgió el Vice-Presidente. El gobierno se inicia con una coalición política que fue frágil desde lo político, y con un contexto económico incierto. En el mes de octubre del año 2000, renuncia el Vice-Presidente por un escándalo en el Senado de la Nación<sup>2</sup>. Este suceso, es uno de los tanto que debilita la legitimidad del gobierno, que con la renuncia del líder del FREPASO se fractura la Alianza que había dado lugar a la conformación del nuevo gobierno.

Luego se suceden cambios en el Ministerio de Economía, en marzo del año 2001 nombran a López Murphy como Ministro de esa cartera que provenía del ala más liberal del radicalismo; sólo dura 16 días en su función porque cuando presenta su proyecto económico basado en un fuerte ajuste, se suceden resistencias hasta dentro del mismo radicalismo, que genera su renuncia al cargo. A partir del alejamiento de López Murphy, nombran a Domingo Cavallo como Ministro de Economía cuya política económica viró hacia una fuerte ortodoxia económica.

En diciembre de 2001, la cesación de pagos vislumbra la situación nacional, se decreta el corralito financiero, que congelaba los depósitos, limitando la extracción del dinero, a fin de evitar una fuga de capitales que quebrara el sistema bancario. Todo ello generó una crisis socioeconómica y política que desencadenó en saqueos y protestas en todo el país; esas jornadas históricas de lucha popular dejan muertos y un clima de inestabilidad social alarmante, y se decreta el Estado de Sitio. Sin embargo, se agudizan las protestas, y se suman los sindicatos y la clase media. Esto culmina con la renuncia del Presidente De La Rúa.

---

<sup>2</sup> Se debió a supuestos sobornos para aprobar la Ley de Reforma Laboral.

Desde la renuncia de De La Rúa hasta la convocatoria a elecciones en el año 2003; asumen la presidencia 5 políticos (entre gobernadores y senadores), que eran nombrados por el Congreso de la Nación. El último fue el Dr. Eduardo Duhalde, quien provenía del Partido Justicialista.

El 3 de febrero del 2002, el Dr. Duhalde decreta el fin de la convertibilidad y el inicio de una devaluación muy fuerte. La situación se encuadró en una serie de medidas caracterizadas por lo que se ha dado en llamar la "Triple D": devaluación, default y desdolarización de la economía. El default, o declaración de insolvencia de la deuda pública, fue anunciado por el ex presidente Rodríguez Saá. Luego el presidente Eduardo Duhalde, junto a su ministro Jorge Remes Lenicov implementaron la devaluación del peso, inicialmente con control de cambio a 1.4\$/1U\$\$, y luego con flotación intervenida por el BCRA, que vuelve a su función de prestamista de última instancia. La solución para los créditos y depósitos (acorrallados) en dólares, consistió en la pesificación asimétrica, cubriendo el Estado el costo del descalce.

Se congelaron y pesificaron también las tarifas de servicios públicos y alquileres. Se efectuó un ajuste tributario que incluyó principalmente las retenciones a las exportaciones. Asimismo se puso en marcha un programa de empleo para jefes y jefas de hogar desocupados.

Luego de ese conjunto de medidas se produjo una estampida de medidas del tipo de cambio y de los precios, pero dada la contención de las variables claves, como el gasto y la emisión, la situación tomó posteriormente una evolución positiva. Lentamente se recuperó la confianza en el sistema financiero, aumentaron los depósitos y fueron bajando las tasas. La devaluación posibilitó un importante superávit comercial vía reducción de las importaciones. Se verificó una recuperación leve de la demanda y del nivel de actividad por la rentabilidad de las exportaciones, la sustitución de importaciones y el turismo. La situación fiscal quedó bajo control dado que a los aumentos nominales en la recaudación no siguió una contrapartida del gasto en el gobierno y aumentaron los ingresos tributarios por las retenciones a las exportaciones<sup>3</sup>.

“Si bien el superávit comercial alcanzado luego de la devaluación fue significativo, un análisis más detallado indica que estos saldos positivos se consiguieron en parte por

---

<sup>3</sup> Revista VALORES en la sociedad industrial; Buenos Aires; Agosto 2002.

una fuerte caída inicial de las importaciones, aunque dicha caída se esté revirtiendo por la influencia de la reactivación producida, y por el aumento de precios de las exportaciones durante el 2003” (Moscheni, M., 2005: 54; 55).

El contexto socio-económico estuvo caracterizado con índices extraordinarios, entre el año 1998 y 2001 el PBI cayó un 20%; una tasa promedio de desempleo del 21,5% en mayo del 2002 y más del 50% de la población bajo la línea de pobreza en el 2003.

En el año 2003, se convoca a elecciones, se impone en el triunfo el Partido Justicialista; en primer lugar con la fórmula encabezada por el Dr. Carlos Menem, y en segundo lugar con la fórmula del Dr. Néstor Kirchner. Las dos fórmulas tenían que competir en una segunda vuelta, pero el Dr. Carlos Menem decide renunciar a la instancia electoral, y proclaman como ganador a Néstor Kirchner y Daniel Scioli como Vice-Presidente.

El gobierno justicialista comienza con poca legitimidad al obtener en las elecciones el 22% del total de los votos. Este gobierno le da continuidad a algunas de las políticas que Duhalde comenzó a implementar durante su mandato, aunque se evidencian algunas profundizaciones al modelo económico planteado y la construcción de un liderazgo fuerte por parte de Kirchner; disputando el poder dentro y fuera del Partido Justicialista.

Según Neffa, el nuevo régimen económico fue impulsado, desde lo que se denominó como “Tasa de cambio real competitivo” (TCRC); y sirvió de base para que durante el período 2003-2008, se logaran:

- Elevadas tasas de crecimiento del PBI
- Aumento de la recaudación fiscal
- Fortalecimiento del poder y los recursos del Estado para regular la economía
- Negociación de la Deuda Externa con una quita importante
- Recuperación del Sector Industrial
- Renacionalización del Sistema Jubilatorio y Pensiones
- Re-estatización de varias empresas (Neffa, J. 2012: 5)

En el año 2007 nuevamente hay elecciones, y el gobierno de Néstor Kirchner logra construir legitimidad. El Partido Justicialista se impone en las elecciones con la candidatura de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner. Los Kirchner forman una alianza electoral con algunos sectores de la Unión Cívica Radical, esto genera una escisión dentro del Partido Radical, el candidato a Vice-Presidente que acompaña la fórmula fue el radical Ing. Julio Cobos.

El gobierno de Cristina Fernández continuó con las políticas que se venían implementando durante el gobierno anterior. Por lo tanto, no se evidencian cambios trascendentales durante esos dos primeros años.

La nueva dinámica de acumulación de la etapa que se inicia a fines del 2002 hasta la actualidad se sostuvo con un modelo agroexportador y minero-extractivo; que permitió el crecimiento de las reservas y facilitó la incorporación de insumos para reactivar el sector industrial. El gobierno también facilitó el crecimiento del sector de la construcción a través de inversión pública, en el período se realizaron grandes obras públicas (camino, edificios, diques, etc), generando una dinamización de la economía y aumento de la demanda de trabajo.

El Estado llevó a cabo un gran despliegue de políticas sociales que tuvieron por objetivo contener a la población que se encontraba por debajo de los niveles de pobreza. En algunos casos fueron políticas públicas de tipo universal que se combinaron con algunas focalizadas.

En cuanto a la política exterior, el Estado argentino se desendeudó, y las decisiones y acciones públicas giraron la integración latinoamericana. La estrategia de integración regional –mirando al sur- estuvo fuertemente caracterizada por lo político y social, más que por lo económico -como se realizó en otros momentos históricos- que permitió llevar a cabo una política de defensa de las soberanías latinoamericanas frente a las doctrinas neoliberales impulsadas desde el Norte del continente americano.

Si bien, se produjeron cambios sustanciales en materia de políticas públicas; no se llevaron a cabo reformas de fondo en la estructura económica, acentuando la concentración de recursos naturales, tecnológicos-científicos y financieros en los grandes capitales residentes en el país (la mayoría capital transnacional),

acrecentando las diferencias entre el centro agroexportador y las economías regionales de la periferia del país.

Por último, las políticas públicas aquí expuestas, fueron configurando el escenario del período descrito que a partir de la crisis del 2001, advierte en Argentina un proceso de cambio político, constituyendo algunas rupturas con muchas de las políticas que caracterizaron a la década de los '90.

### ***Reformas Laborales***

Durante el gobierno del Dr. Eduardo Duhalde, y luego durante los gobiernos del Dr. Néstor Kirchner y la Dra. Cristina Fernández de Kirchner; se reformaron varios artículos de la Ley Nacional de Empleo N° 24.013, y se crearon nuevas normas para regular el sector de los trabajadores; entre ellas cabe nombrar a las Leyes N°: 25.877 y 26.476.

Según Neffa las reformas más importantes que se realizaron en el período son las siguientes (Neffa, J. 2010):

- En materia de derecho individual del trabajo, se estableció la obligatoriedad de la registración de todas las relaciones laborales, realizar el pago de las contribuciones y cargas sociales en proporción al salario realmente devengado por el trabajador.

Se determina que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social es el encargado de establecer el organismo que llevará a cabo los procedimientos destinados a la simplificación y unificación en materia de inscripción laboral y de la seguridad social, con el objeto de que la registración de empleadores y trabajadores se cumpla en un solo acto, según lo establece el art. 39 de dicha ley. Para el cumplimiento de la ley, el Ministerio a través de una resolución, se designa a la AFIP (Administración Federal Impositiva) para que realice esa tarea.

- Como intento de reducir el trabajo en negro y precarizado, se establece un régimen especial de regularización del empleo no registrado.

- Período de prueba, se trata del primer período de un contrato por tiempo indeterminado. Lo que caracteriza este contrato laboral, es la posibilidad de que a cualquiera de las partes pueda extinguirlo sin expresión de causa, sin pagar indemnizaciones, pero con la obligación de preaviso, con una antelación de 15 días, o en caso de incumplimiento abonar una indemnización equivalente al salario que por ese lapso hubiera correspondido. Para evitar el fraude laboral, la normativa establece una serie de límites a la utilización y presunciones en determinados supuestos, por ejemplo: el empleador debe realizar aportes desde el primer día de trabajo; no se puede contratar a trabajadores con los que ya se haya tenido relación laboral en el pasado; no se puede hacer un uso abusivo del período de prueba porque está sancionado; el trabajador tiene derecho durante el periodo de prueba a las prestaciones por accidente o enfermedad del trabajo; entre otras.
- Los convenios colectivos de trabajo podrán establecer que los trabajadores a tiempo parcial tengan prioridad para ocupar las vacantes de tiempo completo que se produjeron en la empresa.
- En el año 1998 se crea el contrato de trabajo de aprendizaje y tiene como fin la especialización teórica práctica de los jóvenes en una especialidad. En el año 2008 se modifica el artículo 1 de la ley del '98, y se establece el registro en el libro especial y ante los organismos de la seguridad social y tributarios, de la misma forma y oportunidad que poseen todos aquellos trabajadores que tienen contratos de trabajos por tiempo indeterminado.
- Conforme el nuevo sistema de pasantías educativas, creado en el marco del sistema educativo nacional, quedan incluidos en los mismos estudiantes de educación superior (ley 26.206), educación de jóvenes y adultos y de formación profesional. Los beneficiarios deben ser mayores de 18 años, modificándose tangencialmente así las primeras versiones del régimen de pasantías que permitían la contratación de personas a partir de los 16 años en caso del decreto 340/1992 y aún menores en el marco de la ley 25.165 y adecuando sus previsiones a la Convención Internacional de Derechos del Niño. También se establece, que la empresa no podrá utilizar la figura de

pasante para cubrir vacantes o crear nuevos puestos o para reemplazar al personal.

Se prevé como en los casos anteriores, que las empresas u organismos tienen la obligación de brindar al pasante cobertura de riesgo de trabajo y de una cobertura de salud en el marco del cumplimiento de la ley.

A través de un convenio que se firma entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; se determina un cupo máximo de pasantes en función a la totalidad de la planta de trabajadores; por ejemplo: se establece que en empresas hasta 200 trabajadores, 1 pasante cada 10 trabajadores en relación de dependencia por tiempo indeterminado; en empresas de 201 trabajadores en adelante el 7%.

Se fija una determinada carga horaria, de 20 horas semanales para ser distribuidas libremente según los acuerdos individuales.

Estas son algunas de las reformas más sobresalientes que se fueron implementando en materia laboral durante este período.

## Políticas de Empleo

A modo de descripción, se presenta un cuadro sinóptico las Políticas de Empleo aplicadas durante los años 1999- 2007.

Cuadro sinóptico de política de empleo 1999-2002

Cuadro N° 2

Política	Creada por	Dispositivos Legales y administrativos vinculados	Fecha de adopción	Duración	Vigencia	Dirigidas a crear o promover empleos
Programa de emergencia laboral - PEL	Resoluciones Ministeriales	Re. MTEyFRH N° 23/99	2000	4 años	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
Programa emplear- PyME	Resoluciones Ministeriales	Re. MTyFRH N° 56/00 y N° 127/00.	2000	1 año	Nacional	En el sector privado mercantil
Programa Nosotras	Resoluciones Ministeriales	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	2000	2 años	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa Formujer	S/D	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, BID, FOMIN, CINTERFOR.	2000	3 años	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa de desarrollo del empleo local III, IV y V.	Resoluciones Ministeriales	Re. MTySS N° 37/2001, N° 192/02, N° 5/03, N° 55/04 y N° 988/04	2000	7 años	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
Programa especial de capacitación laboral	Resoluciones Ministeriales	Re. MTEyFRH N° 289	2000	2 años	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa crear trabajo	Resoluciones Ministeriales	Re. MTEyFRH N° 521/00 y Re. SE N° 205/00	2000	3 años	Nacional	En el sector privado mercantil
Programa Banco Nación	S/D	S/D	2000	S/D	Nacional	En el sector privado mercantil
Programas e instrumentos nacionales de apoyo a las PyMEs.	S/D	S/D		S/D	Nacional	En el sector privado mercantil
Programa de capacitación sectorial.	S/D	Re. MTEyFRH n° 290/00.	2000	2 años	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa Redes	S/D	Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación	2001	3 años		En el sector público, nacional, provincial, o municipal.

Fuente: extraído de trabajo de Neffa, J. y Brown, B. (2011).

Cuadro sinóptico de las políticas de empleo 2002-2010.

Cuadro N° 3

Política	Creada por	Dispositivos Legales y administrativos vinculados	Fecha de Adopción	Duración	Vigencia	Dirigidas a crear o promover empleos
El programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PjyJHD)	Decreto	Decreto 565/02	2002	9 años *	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
El seguro de capacitación y empleo (SCyE)	Decreto	Decreto 1506/2004 y 336/06	2004	7 años *	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa jóvenes con más y mejor trabajo.	resoluciones Ministeriales	resolución 497/2008 del MTEySS	2008	3 años*	Nacional	En el sector privado mercantil
Programa de empleo comunitario (PEC)	S/D	S/D	2003	8 años*	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
Programa de desarrollo del empleo local.	resoluciones Ministeriales	Re. MTEySS 192/02 y 283/09. Re. SE 410/09	2002	9 años *	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
a) Programa de Empleo Transitorio en Obra Pública con Aporte de Materiales "Trabajadores Constructores".	resoluciones Ministeriales	Re. MTEySS 1164/06, 312/02, 256/03, 45/06, 502/06, 696/06, 397/08 y 457/08 y Re. SE 680/06, 682/06, 1078/06 y 397/08.	2002	9 años *	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
PIL: Línea Promoción del Autoempleo	S/D	S/D	S/D	S/D	Nacional	En el sector privado mercantil
PIL programa de Inserción laboral en el sector privado	resoluciones Ministeriales	Re. MTEySS 45, De. Reg. 628 y Re. SE 680.	2006	S/D	Nacional	En el sector privado mercantil

Política	Creada por	Dispositivos Legales y administrativos vinculados	Fecha de Adopción	Duración	Vigencia	Dirigidas a crear o promover empleos
PIL programa de Inserción laboral en el sector público	resoluciones Ministeriales	Re. MTEySS 45, ley 19.549, 22.520 (Dec. 438/92), 24.013, 26.204, y 26.339. Dec. 565, 336, las Res. MTEySS 7, 45, 502 y Re. SE 680	2006	S/D	Nacional	En el sector público, nacional, provincial, o municipal.
Herramientas por trabajo	S/D	Re. 681/06, 63/07, 497/08 y N°1094/2009	2006	3 años	Nacional	En el sector privado mercantil
Programa Nacional de Promoción y Asistencia del Trabajo Autogestionado y la Microempresa	resoluciones Ministeriales	Re. 203/2004 - Proyecto PNUD ARG 02/003 - FOMIN y BID	2004	S/D	Nacional	En el sector privado mercantil
Fortalecimiento de Entramados Productivos	S/D	S/D	2007	S/D	Nacional	En el sector privado mercantil
Seguro por desempleo.						
a) Operativo de Fiscalización y Orientación y Apoyo para el empleo	S/D	S/D	1998	13 años*	Nacional	En el sector privado mercantil
b) Pago Único seguro por desempleo	S/D	Ley 26.077, De. 739/92, 628/2005 y 267/2006, Re. MTEySS 223/93, 857, 858 y 859/2002.		*	Nacional	En el sector privado mercantil

Política	Creada por	Dispositivos Legales y administrativos vinculados	Fecha de Adopción	Duración	Vigencia	Dirigidas a crear o promover empleos
Plan de Regularización del Trabajo	S/D	S/D	2003	2009	Nacional	En el sector privado mercantil
Recuperación productiva (Repro)			2002	9 años *	Nacional	En el sector privado mercantil
Fortalecimiento del servicio público de empleo	resoluciones Ministeriales	Re. MTySS 176/05.	2005		Nacional	En el sector privado mercantil
Sostenimiento del empleo frente a la emergencia climática	S/D	S/D	S/D	S/D	Nacional	En el sector privado mercantil
Sostenimiento del empleo a pequeños productores rurales	S/D	S/D	S/D	S/D	Nacional	En el sector privado mercantil
Interzafra	S/D	S/D	2005	S/D	Nacional	En el sector privado mercantil
Programa especial de formación y asistencia técnica para el trabajo	S/D	ley 22.431	S/D	S/D	Nacional	Políticas para trabajadores con capacidades diferentes.
PIL Componente trabajadores con discapacidad	S/D	ley 22.431	S/D	S/D	Nacional	Políticas para trabajadores con capacidades diferentes.
a) Programa de inserción laboral para trabajadores con discapacidad	resoluciones Ministeriales	ley 22.431 y Re. 802/04	2004	S/D	Nacional	Políticas para trabajadores con capacidades diferentes.
Programa Regional de capacitación e intermediación laboral de la población ciega. Programa Ágora	S/D	ley 22.431	2001	S/D	Nacional	Políticas para trabajadores con capacidades diferentes.

Política	Creada por	Dispositivos Legales y administrativos vinculados	Fecha de Adopción	Duración	Vigencia	Dirigidas a crear o promover empleos
Programa de empleo comunitario (PEC) para trabajadores discapacitados	S/D	ley 22.431 y 18.910	S/D	S/D	Nacional	Políticas para trabajadores con capacidades diferentes.
Programa de asistencia a los trabajadores de los Talleres Protegidos de producción.	resoluciones Ministeriales	Re. MTEySS 937/2006	2006	S/D	Nacional	Políticas para trabajadores con capacidades diferentes.
Profesionalización y jerarquización del servicio doméstico y actividades afines	S/D	S/D	S/D	S/D	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa de calidad del empleo y la formación profesional	S/D	S/D	S/D	S/D	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa sectorial de formación para el trabajo	S/D	Re. MTEySS 72/09 - Préstamo BIRF 7474-AR	S/D	S/D	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Régimen de crédito fiscal por Capacitación	S/D	S/D	S/D	S/D	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programas de formación profesional y certificación de competencias laborales	S/D	Préstamo BIRF 7474-AR	S/D	S/D	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Fortalecimiento de Instituciones de Formación Profesional	S/D	S/D	S/D	S/D	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias

Programa de apoyo a la formación sindical	resoluciones Ministeriales	Re. MTEySS 499/07 y ley 23.551	2007	S/D	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Política	Creada por	Dispositivos Legales y administrativos vinculados	Fecha de Adopción	Duración	Vigencia	Dirigidas a crear o promover empleos
Programa de formación para el trabajo	S/D	S/D	S/D	S/D	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Formación de Red de Instituciones de Formación Continua	S/D	S/D	S/D	S/D	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Programa de Entrenamiento para el Trabajo	resoluciones Ministeriales	Resolución del MTEySS 696/06, 145/2008, 239/09 Re. ST 682.	2006	5 años*	Nacional	Políticas de formación, calificaciones, competencias
Plan de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la obra".	S/D	Dec 108/02-565/02 y 189/04	2003	8 años*	Nacional	En el sector privado mercantil
El plan "Argentina trabaja" (Programa de cooperativas sociales).	S/D	S/D	2009	2 años*	Nacional	En el sector privado mercantil

Fuente: extraído de trabajo de Neffa, J. y Brown, B. (2011).

### 2.2.3 Descripción de la situación educativa y laboral de los jóvenes en Argentina (1990-2007).

En la presente sección, se analizan algunos indicadores socio-económicos representativos de los períodos descritos anteriormente, con el fin de realizar un acercamiento empírico a las situaciones de los jóvenes argentinos.

En primer lugar, se presenta un gráfico que muestra la evolución del PBI durante el período, con el fin de dimensionar la economía argentina. En segundo lugar, se presentan algunos datos representativos del periodo sobre porcentajes de deserción escolar; desocupación y estratificación social.

## Producto Bruto Interno (PBI)

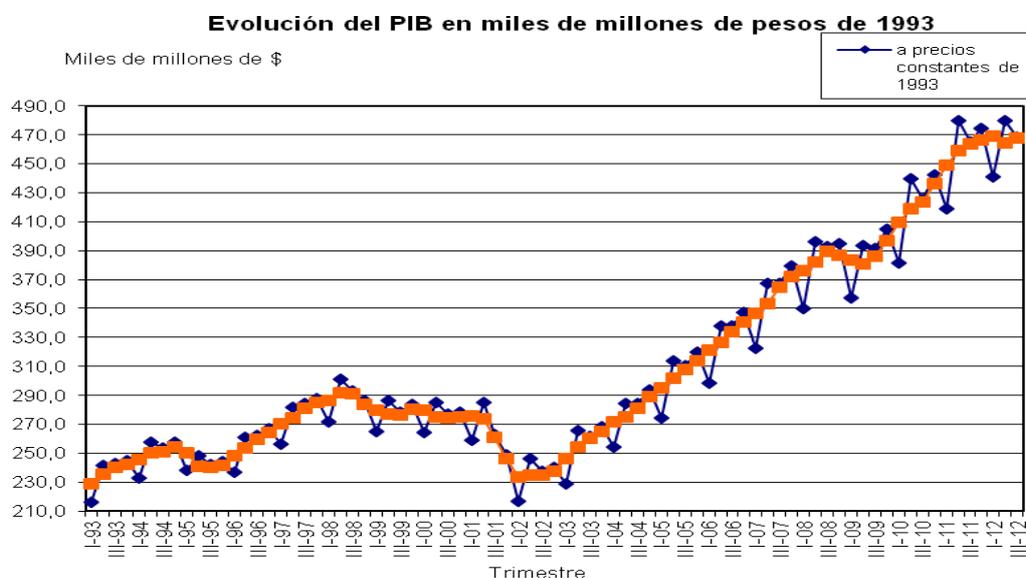
El Gráfico N° 1 muestra la evolución del Producto Bruto Interno (PBI), durante los años 1993 a 2007, en millones de pesos a precio del año 1993.

El gráfico muestra una curva que presenta un ritmo de crecimiento de la economía argentina entre los años 1993-1998; luego comienza a descender hasta el año 2002. Durante el primer período de crecimiento, se percibe una caída del PBI en el año 1995; y luego una recuperación de la economía hasta el año 1998.

Con la caída en el año 1998 al 2002, se infiere que el modelo económico comienza su fase de recesión y crisis; con un descenso abrupto durante el año 2001 al 2002.

Entre el año 2002-2003, la curva del PBI comienza a crecer, inaugurando la etapa de recuperación de la economía, que se mantiene constante hasta el año 2007.

En términos comparativos (primer período del 1993-2002 y segundo período 2002-2007); el modelo de los '90 necesitó 6 años para alcanzar el pico máximo de crecimiento (1998); en el segundo período, el modelo post-convertibilidad, en sus primeros 3 años, superó el crecimiento del primero en la misma cantidad de tiempo. En conclusión, a partir de lo analizado y en términos comparativos entre los modelos económicos, se puede establecer que tomando como variable el PBI, la economía argentina crece mucho más durante el modelo post-neoliberal que durante el modelo neoliberal.



Fuente: Gráfico extraído del INDEC.

### ***Descripción de la situación de los jóvenes argentinos:***

Según Salvia y Tuñón<sup>4</sup>, en su análisis sobre la situación de los jóvenes en relación con la educación y el trabajo, presentan datos trascendentales que permiten tener una dimensión del período 1990-2001, para exponer la problemática educativa y laboral de los jóvenes (Salvia, A. y Tuñón, I: 2002) :

- La población activa de 15 a 24 años (representa aproximadamente el 40% de la PEA; la desocupación en el año 1992 fue del 14,7%, y fue ascendiendo progresivamente hasta que en el año 2001 alcanzó el 32,5%.
- En 1990, el 48% de los jóvenes urbanos habían dejado de estudiar o no cumplían con el nivel educativo formal correspondiente a su edad. En el año 1992 hay un aumento al 48,9%, y luego comienza a decrecer, hasta fines del 2001, que se reduce a un 41%. Esta mejora se visualiza sobre todo en los adolescentes y mujeres.
- Relación estrato social – educación: durante el año 2001, 5 de cada 10 jóvenes pobres enfrentan rezago escolar, contra 3 de cada 10 en los sectores medios y 2 en los estratos más ricos.
- Relación estrato social – trabajo: durante el año 2001, los jóvenes del 40% de los hogares más pobres presentan durante el primer ciclo juvenil (15-19 años), una mayor tasa de actividad laboral que el resto. Pero a partir de los 19-20 años el crecimiento de la actividad comienza a crecer más lentamente, por debajo de la media. Al mismo tiempo se observa un creciente protagonismo, primero por parte de los jóvenes de sectores medios y, más tarde, entre los jóvenes de estratos de mayor ingreso.

Para el período 2002-2007, se toman datos del año 2006<sup>5</sup>, porque no hay grandes variaciones durante ese lapso de tiempo.

La población joven de este período está comprendida por el 26, 2% (6.290.207) de la PEA. La distribución de la población joven es:

---

<sup>4</sup> La fuente de datos que utiliza Salvia y Tuñón en su investigación, fueron extraídos de la EPH-INDEC.

<sup>5</sup> Para este período se toman datos de la Tesis de Maestría de Vanina Van Raap (Dirigida por el Dr. Agustín Salvia, autor de la fuente anterior de información); todos los datos que a continuación se exponen fueron extraídos de la EPH-INDEC (Van Raap, V. 2010).

- 35% jóvenes de 15 a 19 años;
- 33% jóvenes de 20 a 24 años;
- 32% jóvenes de 25 a 29 años.

*Posicionamiento en la estructura social:*

- El 53% de los jóvenes pertenece al 40% de los hogares más pobres; el 33% a los sectores de ingreso medio; y el 13% integra el 20% de los hogares más ricos.

*Jóvenes – educación formal:*

- Jóvenes de 15 a 24 años: el 4,4% no termina la escuela primaria; el 52,95% termina la escuela primaria; el 42,7% termina la secundaria.
- Las mujeres tienden a terminar toda la escolaridad formal más que los varones.

*Jóvenes – Trabajo:*

- La tasa de actividad de los jóvenes entre 15 a 19 años es menor al 30% en promedio, para los jóvenes entre 20 a 24 años la participación asciende al 67%.
- La tasa de empleo para los jóvenes de 20 a 24 años es de 53%; y para los de 15 a 19 años es del 18,6%.

En cuanto a la discriminación por género, las diferencias que se registran entre varones y mujeres es del 10% para los que tienen entre 15-19 años; y más del 20% entre los jóvenes más adultos (25 a 29 años).

- La tasa de desempleo para los jóvenes entre 15 a 19 es del 30,4%; y del 20,7% para los jóvenes de 20 a 24 años.

Estos datos fueron expuestos para ilustrar el período en el que se diseñan los programas a evaluar.

# Capítulo III

**“EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LOS  
PROGRAMAS DE EMPLEO PARA JÓVENES:  
PROYECTO JOVEN  
Y  
JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO”**

### 3.1 Descripción del programa: “Proyecto Joven”<sup>6</sup> (1993-2000)

En el año 1994, se lanza el programa de Apoyo a la Reconversión Productiva. En el año 1995, se crearon nuevos programas de capacitación y empleo a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En ese marco, se implementa el “Proyecto Joven”, pero su diseño se realizó unos años antes, e incluso, incluyó una prueba piloto en el año 1993 en Capital Federal y 19 partidos del conurbano bonaerense, fue una condición que estableció el BID su financiación.

Según Mitnik, quien fue partícipe en el diseño del programa, en un artículo describe al “Proyecto Joven” como a *“un programa social implementado en la Argentina, que intenta contribuir a solucionar el problema del desempleo juvenil en los sectores más pobres de la sociedad a través de la formación para el trabajo en oficios demandados por el mercado”* (Mitnik, F 1997: 103).

Por lo tanto, la población objetivo que se demarcó fue entre los jóvenes de ambos sexos que estaban en situación de desocupados o sub-ocupados, que tuviesen más de 16 años de edad; de procedencia de hogares con bajos ingresos; de bajo nivel educativo y escasa experiencia laboral.

El objetivo del proyecto era el de favorecer la inserción de estos jóvenes en el mercado de trabajo formal. También se propuso como objetivo, que por un lado, el desarrollo del programa contribuiría a apoyar la reconversión de los sectores productivos del país mediante la formación de recursos humanos demandados por las empresas. Y por otro lado, favorecer la conformación de un mercado de la capacitación laboral competitivo en términos de calidad, ajuste a demanda y precio.

Las dos orientaciones estratégicas que se definieron para la organización y gestión del programa fueron:

- Contribuir a la articulación de la capacitación con las demandas del sector productivo, a fin de asegurar la pertinencia del servicio brindado a la población destinataria.
- Configurar una gestión que garantice la transparencia, eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

---

<sup>6</sup> En el apartado de la evaluación de diseño, se explicitan otras características del programa con mayor profundidad.

La Institución que ejecutó el programa fue la Secretaría de Empleo y Capacitación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Las Instituciones financiadoras fueron el BID y el Tesoro Nacional; y el PNUD que prestó apoyo institucional.

### **3.1.2 Evaluación de Diseño**

En primer lugar se realizará la evaluación de Racionalidad; y luego la evaluación de coherencia.

#### **a) Evaluación de Racionalidad**

##### ***Análisis de Relevancia***

Los interrogantes claves en la evaluación del diagnóstico que serán la guía en esta medición son:

- Hasta qué punto se ha identificado adecuadamente el alcance del problema y las características básicas del mismo para hacerle frente, y la metodología y fuentes para su determinación.

Elementos a tener en cuenta:

- Definición y jerarquización de las necesidades que afectan a la población objetivo.

Según el informe de Mitnik (participante en el diseño del programa), presenta un resumen del diagnóstico en el que destaca las dimensiones que tuvieron en cuenta:

- Situación del mercado de trabajo;
- Análisis de la pobreza;
- Empleo;
- Estudio de la oferta de capacitación en el país y,
- Diagnóstico del marco jurídico e institucional.

En el mismo, también se realiza una descripción del desarrollo de la economía argentina durante el período que se extiende desde 1970 a 1990; toman como indicador el PBI y visualizan que “permaneció *virtualmente estancado*, lo que produjo una caída del 23% del producto per cápita”. Además, este proceso estuvo

acompañado por períodos de hiperinflación. Concluyen que la crisis fue el resultado del agotamiento del modelo económico adoptado por el país desde la década del '30.

Cuando se diseña el programa, se estimaba que existían más de 600.000 jóvenes pobres desempleados o subempleados, y la tasa de desempleo de las mujeres era más alta que las de los hombres.

El grupo de planificadores determinan que el problema es la “baja inserción laboral de los jóvenes pobres”. Para fundamentar las causas toman dos dimensiones:

- 1) *Situación de la economía y del mercado de trabajo*: por un lado explican que si bien el nuevo paradigma ha sido exitoso desde el punto de vista macroeconómico, los resultados obtenidos no impactaron con rapidez en el plano social. El efecto goteo o derrame no funcionó con una velocidad acorde a la rapidez con la que se produjo la modificación de las reglas de juego económico. Por otro lado, establecen que se incrementó la productividad de las empresas mediante la incorporación de bienes de capital, tecnológicamente avanzados y que no requerían incorporar nueva mano de obra.
- 2) *Desempleo y pobreza*: el crecimiento de la tasa de desempleo afectó con mayor intensidad a los sectores con menos ingresos de la Argentina. La oferta de estos sectores se caracteriza por una reducida acumulación de capital humano, resultado de la baja calidad en la oferta de la educación pública; el desgranamiento y la repitencia en la escuela primaria con tasas mayores para los alumnos pertenecientes a hogares pobres; y por último, los menores de las familias pobres contribuyen al ingreso de sus hogares, ya sea a través de un aporte económico o ayudando en las tareas domésticas, que configura un indicador de la tendencia a la deserción escolar.

Además, advierten que “el fracaso que experimentan los jóvenes en la búsqueda de trabajo, sumado a la pérdida de valoración de sus propias habilidades (resultante en muchos casos de su expulsión del sistema educativo), afectan la valoración sobre sus capacidades de aprendizaje y de la formación de un proyecto laboral y de integración social” (Mitnik, F. 1997: 108).

A partir del diagnóstico, se demarca como población objetivo a: *“jóvenes de ambos sexos, mayores de 16 años, que están desocupados o subocupados y provienen de hogares con bajos ingresos; con bajo nivel educativo y escasa experiencia laboral”*.

### ***Análisis del diagnóstico: debilidades y fortalezas***

A partir de la descripción realizada con anterioridad, *las fortalezas que se detectan del diagnóstico son:*

- La descripción histórica que realizan del desarrollo de la economía argentina.
- Descripción de las causas del problema.
- La utilización de técnicas cuantitativas: en cuanto a cantidad de población joven afectada; tasas de desocupación por sexo; variables macroeconómicas, etc.
- Utilización de técnicas cualitativas, en cuanto se identifican factores causales que inciden en la problemática de la baja inserción laboral; por ejemplo el “autoestima”, el “fracaso”, etc.

*Las debilidades que se detectan son:*

- Las causas referidas a la demanda de trabajo aparecen como un resultado “necesario e irreversible” del paradigma económico.
- La oferta de trabajo es descripta como una causa inherente al problema, y no es abordada como un efecto del paradigma económico.
- La problematización se realiza de forma focalizada.
- La población objetivo se demarca de forma focalizada.

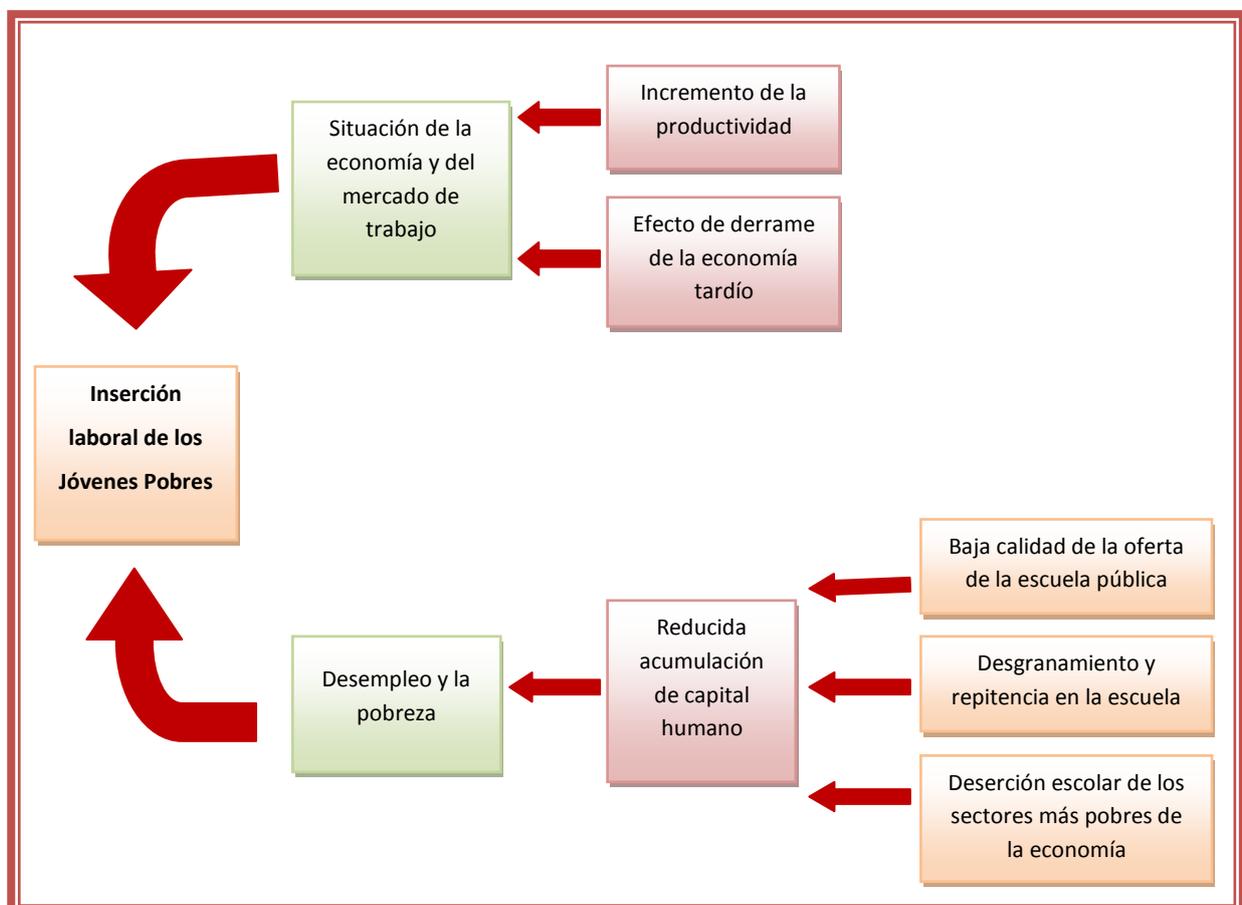
### ***Población Objetivo: “Jóvenes pobres de ambos sexos...”***

La caracterización de la población objetivo es clara, precisa, cuantificable y no deja lugar a ambigüedades. No obstante, no hay un estudio de necesidades de la población, solo se toma en cuenta las necesidades y/o problemas que presenta el modelo económico.

Otro déficit que se observa, es que no hay alusión a un análisis comparativo con el estado-situación de jóvenes de otros estratos sociales, porque quizás un estudio de este tipo, arrojaría datos que permitan una visión global sobre la problemática de la inserción laboral de los jóvenes en, y a partir de ello, poder localizar las debilidades y fortalezas de los diferentes estratos frente a la problemática de la inserción laboral. Con esa mirada más integral, se posibilitaría detectar los factores que influyen en la búsqueda de trabajo y a partir de esas diferencias, elaborar un programa que atienda a las desigualdades de base y luego proyectar un escenario más igualitario.

Al no diagnosticar el problema como de tipo estructural, es impensable alcanzar el principio filosófico que sustenta el paradigma económico liberal: “*el mercado es un ámbito de libre competencia*”, porque es imposible pensarlo, si los jóvenes llegan al mercado en desigualdad de condiciones.

### El Árbol de Problema



Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL (2001) y de Mitnik (1997).

## ***Análisis de Pertinencia***

En esta etapa de la evaluación de diseño, se realiza el análisis de la calidad de los objetivos formulados para resolver la problemática presentada.

### **Objetivos del programa**

Según un informe de la CEPAL (Cohen, E. et al; 2001: 22); los objetivos del programa estuvieron orientados a satisfacer dos demandas diferenciadas:

- 1- Apoyar el proceso de reconversión productiva a través de la formación de recursos humanos.
- 2- Incrementar las posibilidades de la inserción laboral y social de jóvenes que enfrentan problemas de marginalidad socio-laboral.

Además, se planteó un objetivo más específico:

- a) Favorecer la conformación de un mercado de la capacitación laboral competitivo en términos de calidad, ajuste a demanda y precio.

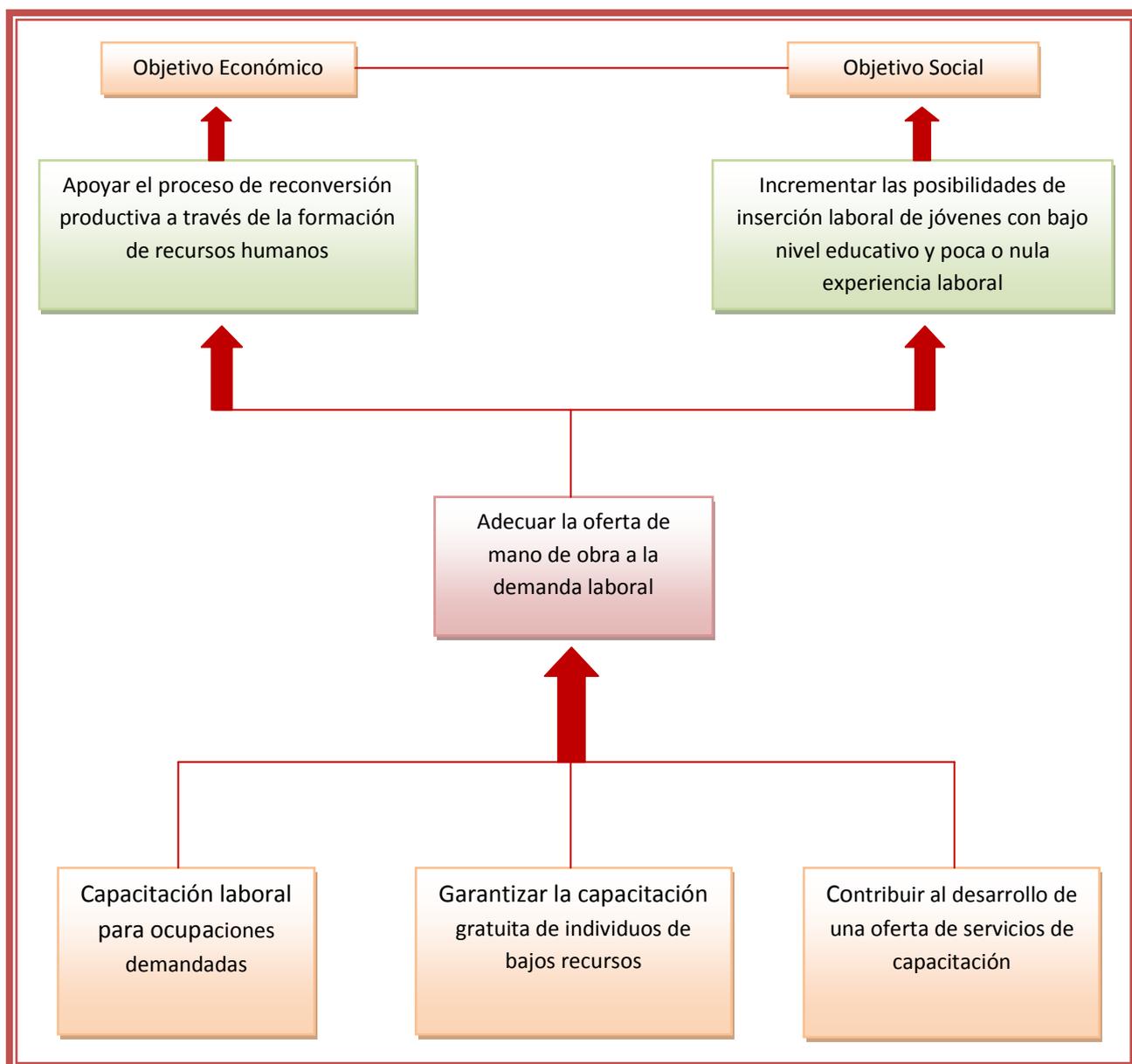
Para cumplir con dichos objetivos, se optó por elaborar una estrategia única de intervención orientada al logro de ambos objetivos. El programa contribuiría a disminuir la demanda insatisfecha de mano de obra a través de la capacitación laboral de la población objetivo, que estaría así en mejores condiciones de obtener su inserción laboral. Se intentó resolver la problemática del desajuste entre la oferta y la demanda que afectaría en forma simultánea a ambos destinatarios del programa.

### ***Valoración de la Pertinencia de los objetivos***

Los objetivos planteados responden a dos fines, por un lado incrementar la inserción laboral de los jóvenes, y por el otro, que la formación de recursos humanos acompañe el proceso de reconversión productiva iniciado con anterioridad.

- Los verbos y expresiones utilizadas dan muestra de un compromiso asumido.
- Aparece un doble fin:
  - Se advierte una intencionalidad que estaba implícita en el diagnóstico, es la relacionada con “apoyar el proceso de reconversión productiva...”; y

- En el diagnóstico no se leía de forma directa este fin: “conformar un mercado de capacitación laboral”; que tampoco se leía en forma directa en el diagnóstico.
- Los objetivos son claros y concretos;
- Los resultados esperados son dos; crear un mercado de capacitación laboral e incrementar la inserción laboral de los jóvenes y el acompañamiento a la reconversión productiva. Estos dos objetivos, se pueden leer de forma integrada e interrelacionada, porque configuran un objetivo económico y social que no es excluyente el uno con el otro.
- Los plazos de ejecución se definen por etapas de implementación, una primera fase está comprendida por las capacitaciones; y la segunda por pasantías en las empresas.
  - En cuanto al incremento de la inserción laboral, no se establece en cuanto. Lo único que se fijan son etapas que debería cumplir el programa con una determinada cantidad de jóvenes capacitados.
  - El programa fue diseñado para que los resultados se obtengan al corto plazo, por lo tanto, los plazos de ejecución de las capacitaciones son de 3 meses como máximo.
- Los objetivos permiten medición cuantitativa y cualitativa, se pueden diseñar indicadores como:
  - Cantidad de jóvenes capacitados
  - Jóvenes capacitados según sexo
  - Cantidad de jóvenes que se insertaron al mercado laboral según sexo, tiempo que transcurrido.
  - Tipo de trabajo conseguido
  - Hábitos de los jóvenes antes y luego de las capacitaciones
  - Cantidad de institutos que ofrecen capacitación
  - Distribución de los institutos según densidad de población
  - Calidad de las capacitaciones, etc.



Fuente: Cuadro extraído de informe de la CEPAL, 2001.-

## b) Evaluación de Coherencia

### *Análisis de Coherencia Interna*

En este apartado se evalúa la relación entre el problema planteado, los objetivos y las estrategias que se planificaron para alcanzar los fines propuestos.

### *Jerarquía de los objetivos:*

El establecimiento de los objetivos debe hacerse siguiendo una jerarquía; esta ordenación permite distinguir diferentes niveles en la estrategia de intervención

planificada. Se entiende por estrategia “al conjunto de instrumentos y medios previstos en el programa para ejecutarlo en la práctica”.

Según Mitnik, en el diseño del programa “Proyecto Joven”, se tuvieron en cuenta los siguientes elementos (Mitnik, F. 1997):

- Un dispositivo de determinación de las demandas de trabajo que podía ser cubiertas por los jóvenes del grupo objetivo (detección de señales de mercado).
- Un dispositivo de capacitación capaz de producir una oferta que satisficiera esa demanda.

Dentro de las ideas fundamentales del diseño estuvo la de implementar un modelo de gestión pública de la capacitación laboral que tuviese como propósito:

- Adecuar la oferta de capacitación a la demanda y a la población objetivo.
- Generar mecanismos competitivos para la asignación de los recursos (licitaciones públicas) que posibiliten contratar acciones de calidad a precios razonables.
- Brindar igualdad de oportunidades de acceso y permanencia de los beneficiarios evitando discriminaciones por ideas políticas, raza, religión, sexo características físicas o cualquier motivo no vinculado directamente con los requerimientos objetivos de la actividad.
- Supervisar procesos y resultados.
- Retribuir a las instituciones capacitadoras en función de los resultados obtenidos con una dimensión asociada a la eficiencia interna (los montos básicos son proporcionales a la cantidad de egresados), y con una dimensión asociada a la eficiencia externa (existe un premio por inserción de los beneficiarios).
- Dotar de máxima transparencia a los actos administrativos.
- Orientar las acciones a la satisfacción de los destinatarios finales (“clientes” externos al programa).
- Evaluar resultados en términos de eficiencia, eficacia y pertinencia.

- Ajustar permanentemente los procedimientos según los resultados de la evaluación.
- Medir el impacto y ajustar el diseño según los resultados de esta evaluación.

También se establecieron los roles del sector público, las instituciones de capacitación y las empresas:

- *El Estado* debe concentrarse en apoyar la oferta, seleccionar los cursos, financiarlos, acreditar los beneficiarios potenciales, supervisar y controlar las acciones y evaluar los procesos y el impacto.
- *Las instituciones de capacitación (ICAP)*, deben ejecutar acciones de detección de la demanda, diseño de los cursos que deben estar compuestos de una fase de capacitación y una pasantía totalmente integradas, ejecutar la fase de capacitación y supervisar las pasantías.
- *Las empresas* deben definir la demanda y ofrecer a los jóvenes la oportunidad de una práctica laboral guiada.

### ***Las estrategias para cumplir con los objetivos y cada uno de los dispositivos***

Las acciones de la capacitación constarán de dos partes:

- 1) Etapa formativa: se desarrolla en una institución de capacitación.
- 2) Etapa de pasantía: se desarrolla en las empresas.

La detección de la demanda se realizará por intermedio del ICAP. Se deberá llevar a cabo un “estudio de mercado” para identificar los oficios demandados: a nivel de semicalificación, para que los conocimientos, habilidades y actitudes puedan ser asimilados en el corto plazo por la población objetivo.

La efectiva ejecución de esta tarea debe quedar asegurada mediante “cartas de intención” en las cuales las empresas se comprometen a aceptar a jóvenes capacitados por el programa en oficios que se identifiquen como demandados, a fin de que luego realicen la pasantía laboral.

Los ICAP deben incluir un Plan de Actividades de Pasantía en el que se describan las tareas que serán desarrolladas.

La carencia de un mercado de capacitación desarrollado que pueda atender en el futuro las demandas de las empresas, conducen a adoptar una *estrategia* que propicie el desarrollo de dicho mercado. Por lo tanto, las instituciones de capacitación de derecho privado –las ICAP- tendrán que realizar la detección de demandas y la capacitación de acuerdo a esas demandas.

***Problemas, objetivos y estrategias: ¿Existe coherencia entre ellos? ¿Intentan resolver de fondo el problema, o sólo contener un estado-situación?***

El problema que se determinó en el diagnóstico fue “la inserción laboral de los jóvenes de escasos recursos”; los objetivos que se diseñaron para resolver el problema algunos tuvieron vinculación directa y otros no, aunque se puede establecer de forma indirecta una relación con el fenómeno descrito.

Como se muestra en el cuadro de los objetivos y acciones para cumplirlos (análisis de pertinencia), se observa que fueron dos los objetivos generales que se establecieron: uno de tipo económico y el otro social. A partir de ello, se puede establecer que no hay una simetría total entre el problema y los objetivos. Se fundamenta lo anterior, en que la estrategia desarrollada tiene foco en la creación de los ICAP, para descentralizar las funciones del Estado, y a través de esta Institución abordar el problema y llevar a cabo las dos acciones principales: detección de demandas del mercado, capacitación y luego la realización de las pasantías por parte de la población objetivo.

Otra de las estrategias que contenía el programa y que no fue explícitamente desarrollado, se englobó en la forma de incentivar a los jóvenes a inscribirse en el programa, la estrategia que se utilizó fue la de otorgarles una suma de dinero –un subsidio- para que cumplieran con las capacitaciones y la pasantía.

En síntesis, el análisis de coherencia interna arrojó información interesante, por ejemplo, que generar un mercado de la capacitación laboral no estaba planteado en el diagnóstico, el problema a resolver era el de la inserción laboral de los jóvenes de escasos recursos. La estrategia de otorgar un subsidio a los jóvenes al no estar contemplada en el diseño genera interrogantes que le quitan transparencia al diseño de la política pública.

Siguiendo esta línea de comprensión, los objetivos tienden sólo a contener un estado-situación, resolverlo de fondo implicaría políticas a largo plazo, y por lo tanto, solucionar un problema de índole estructural de los jóvenes, tales como: educación y salud por un lado; por el otro requeriría analizar la situación familiar, el problema de la ausencia trabajo de sus padres, el capital social y en general la precariedad y marginación que sufren estos estratos de la sociedad.

### ***Análisis de Coherencia Externa***

En este apartado se realiza el análisis del programa en relación a otros programas que conviven en un tiempo y espacio determinado.

Como ya se mencionó en la descripción del Proyecto Joven, el mismo se integra al programa de Apoyo a la Reconversión Productiva. El mencionado programa se constituía de otros 3 proyectos:

- Proyecto MicroEmpresas, capacitación y asistencia técnica.
- Proyecto Imagen, orientación para la búsqueda de empleo.
- Fortalecimiento de oficinas de empleo.

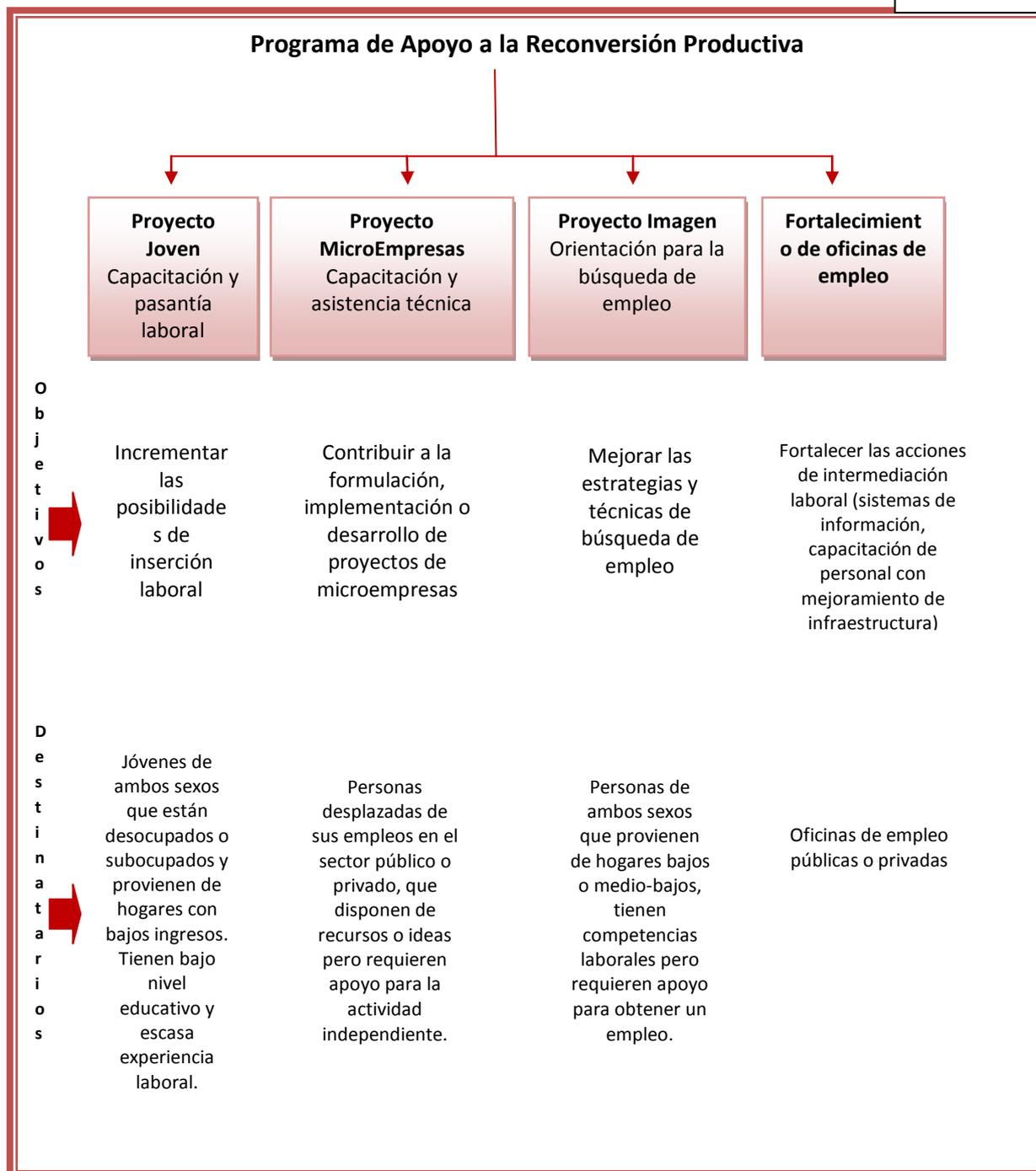
En el cuadro N° 4, se describe sintéticamente los objetivos y población objetivo de todos los proyectos que componen el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva. Al realizar un análisis en forma global del programa, se puede establecer que existe una coherencia cada uno de los proyectos del cuadro, y tal sinergia se fundamenta en que responden a darle contención a dos problemas puntuales:

- El problema de la *desocupación* en términos concretos, que durante los años noventa aumentó la tasa de desocupación bruscamente y en forma muy representativa dentro de la PEA.
- Al problema que surgió a partir de los cambios en las formas de producir, que se dieron por consecuencia de la reconversión productiva: la necesidad de contar con "*mano de obra calificada o semi-calificada*" que acompañe el proceso.

Cada uno de los proyectos representa una complementariedad en tanto van dirigidos a accionar sobre la oferta del trabajo. También guardan armonía con la reforma de la

Legislación Laboral que se inició a principios de los '90, y con el rol que debe asumir el Estado, Mercado y Sociedad en el nuevo escenario, que se comenzó a construir desde la lógica del paradigma neoliberal.

Cuadro N° 4



Fuente: Cuadro extraído de informe de la CEPAL, 2001.-

### **3.2 Descripción del programa: “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” (2008 hasta la actualidad)**

El programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, es un programa nacional, que se creó en el mes de mayo del año 2008 en la Argentina. Este programa fue elaborado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Nacional.

Mediante la Resoluciones N° 497 y N° 261 del año 2008, se crea el programa y se aprueban los anexos que reglamentan su operatoria. La población objetivo que se demarca es la siguiente: “jóvenes de 18 y 24 años de edad”; se problematiza en ese sector del PEA, porque según los datos que arroja el diagnóstico, uno de cada tres jóvenes en la Argentina es desocupado<sup>7</sup>.

La estrategia que se plantea desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social es:

- Ubicar *“el empleo en el centro de las políticas públicas concibiendo al trabajo como principal instrumento de inclusión social”*; y
- *“Mejorar la calidad y cantidad del empleo aportando a las necesidades del nuevo modelo productivo”* (Secretaría de Empleo; 2008:2).

El objetivo del programa consiste en *“generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo”* (Resolución N° 261; 2008:1).

Para la implementación del programa se involucra a los gobiernos provinciales y municipales; a las empresas; a las Instituciones Educativas y de la Sociedad Civil. Cada una de ellas, tiene competencias y obligaciones en la ejecución de la política pública.

---

<sup>7</sup> El período de tiempo que se estableció para analizar la evolución del desempleo fue durante los años 2003 al 2007.

### **3.2.1 Evaluación de Diseño del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”**

#### **a) Evaluación de Racionalidad**

##### ***Análisis de Relevancia***

Para realizar la evaluación del diagnóstico, se tomaron como fuente de información varios trabajos<sup>8</sup>, ellos definen la mirada que tiene el gobierno Nacional sobre la desocupación y son necesarios para indagar sobre la identificación adecuada del alcance del problema; las características básicas para hacerle frente; y la metodología y fuentes para su determinación. Además, a partir de su estudio permitirá establecer la definición y jerarquización de las necesidades que afectan a la población objetivo.

##### ***Descripción y análisis del Diagnóstico***

Para desarrollar este apartado se tuvieron en cuenta los informes que se abordan a continuación son: “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Capacitación y Empleo para la Inserción Social”; “Más y Mejor Trabajo para todos. Del Programa de Jefes y Jefas de Hogar al Programa Jóvenes” (Madoery, O., 2011); y “Propuestas para una Política de Trabajo Decente y Productivo para la Juventud”<sup>9</sup>.

El programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, es una política destinada a los jóvenes para su inclusión social por medio del trabajo.

El Ministerio de Trabajo desde el año 2003 elabora informes periódicos sobre el estado-situación de la población económica activa (PEA); se releva información sobre tasa de ocupados; de desocupados; de jóvenes ocupados en relación a adultos; mujeres ocupadas en relación a los hombres; cantidad de trabajadores en situación de formalidad e informalidad; etc. También se elaboran informes sobre los monitoreos que se realizan de los programas que están siendo implementados, todo

---

<sup>8</sup> Los trabajos que se tuvieron en cuenta son: un informe presentado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; y se complementa con otras investigaciones que el Ministerio fue elaborando años anteriores a la creación del programa. Entre ellos cabe nombrar, una investigación presentada en la OIT sobre la problemática del desempleo en la Argentina, en el mismo también se presentan las diferentes Políticas Públicas que se implementaron durante ese período para resolver la problemática.

<sup>9</sup> Cada uno de estos trabajos fueron realizados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina, los dos últimos fueron informes y propuestas presentadas ante la OIT.

ello tiene el fin de ir valorando permanentemente para diseñar políticas más acordes con las problemáticas que van suscitando en la cotidianeidad.

A partir de estos trabajos de investigación que se realizan desde esta institución ministerial, se decide abordar la problemática de la desocupación juvenil. Esta política pública acompaña a una serie de acciones que se venían ejecutando en el país; por lo tanto el diagnóstico parte de una problemática que se necesitaba abordar: “La desocupación Juvenil”.

Se realiza un sondeo en el año 2007, y se detecta que cada 3 personas desocupadas una es joven (18 a 24 años). En el año 2003 el 39,8% se encontraba desocupado, y en la trayectoria de tiempo hasta el año 2007 se reduce y sólo el 20% de los jóvenes estaba desocupado. Este 20% de la PEA es representativo y alarmante, porque según el informe, además los jóvenes demoran más tiempo y tienen más dificultades para insertarse en el mercado laboral.

El diagnóstico arroja los siguientes datos sobre la relación entre los *jóvenes y el empleo*:

- Mayores dificultades de inserción de:
  - Los más jóvenes (18/19 años)
  - Las mujeres jóvenes (31% de desempleo vs. 19% de los varones)
  - Los más pobres
  - Los de menor nivel educativo
- Mejores oportunidades de inserción laboral
  - Con mayor nivel de escolaridad
  - Con mayor formación profesional en oficios o calificaciones

También se abordan las *mayores dificultades de permanencia y obtención de empleos de calidad que de inserción*:

- Alta rotación en los trabajos por baja calificación, menores costos de despidos; aceptación de trabajos transitorios y precarios.
- Cerca del 80% de los jóvenes ha tenido experiencia laboral, sólo un 20% busca por primera vez empleo.

- Desempleo y deserción escolar tienden a reproducir condiciones de pobreza, empleos de baja calidad y a segmentar la estructura social.
- 2 de cada 3 jóvenes desocupados (64%) proviene de hogares de bajos recursos.
- El 60% de los jóvenes que trabajan son asalariados no registrados.
- El 9% trabaja como cuenta propia.

Además de este estudio sobre la oferta de mano de obra; en el informe del Ministerio también se hace alusión a la demanda de trabajo por parte de los diferentes sectores de la producción. En el diagnóstico, advierten que por el ritmo de crecimiento de los sectores productivos en el periodo, se necesita mano de obra calificada tanto en el mercado interno y externo; mano de obra que escasea y que por la coyuntura económica favorable, se hace necesario desde el Estado elaborar los instrumentos pertinentes para acompañar los cambios implementados en materia económica.

Antes de la descripción del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en cada informe de presentación, se realiza una contextualización económica-social de la Argentina a partir del año 2002 hasta el 2007/8; y en algunos casos se comparan los datos con los de la década del ´90. A continuación se citará algunos párrafos que describen el estado-situación sobre el que se diseña la política pública que aquí nos concierne:

*“...Las consecuencias laborales de todo este proceso fueron tremendas, con incidencia directa y negativa sobre el empleo y con un fuerte incremento en el grado de heterogeneidad estructural de la sociedad. Las reformas estructurales de los años ´90 provocaron un aumento de la desocupación abierta y de la precariedad del empleo... incremento de la economía informal y de la economía de subsistencia, en un contexto de marcada exclusión social y falta de equidad...”*

*“Algunos indicadores cuantitativos eran elocuentes: entre 1991 y 2001 el empleo total había crecido al 0,6% anual, un tercio del ritmo de aumento de la población activa, y la ocupación de tiempo completo había caído un 9% en esos diez años” (Beccaria, 2007, citado en Madoery, O., 2011: 16).*

*“La salida de la Convertibilidad elevó el índice de pobreza del 37,8% de las personas (octubre de 2001) al 52,3% (mayo de 2002) y, a mediados del 2002, el desempleo había trepado al 21,5% y el subempleo visible al 18,6%. En ese escenario, solo el 44% de los trabajadores estaba representado por asalariado registrado” (Beccaria, 2007, citado en Madoery, O., 2011: 16).*

*“...Como el patrón de crecimiento sostenido iniciado en el 2003 continuó hasta principios de 2008, contribuyó de manera significativa a disminuir el desempleo, el que descendió en un dígito...”*

Además, se contempla la *Crisis Financiera Internacional* del año 2008, como una variable económica externa que afecta la economía argentina, alterando el ritmo de crecimiento. La crisis financiera aceleró el diseño de políticas públicas para paliar la situación y resistir ante una regresión de la economía. Se implementaron políticas anticíclicas para lograr este objetivo. Se considera al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo como una de esas medidas.

### ***Análisis del diagnóstico: fortalezas y debilidades.***

Las *fortalezas* que se detectan son:

- El análisis comparativo que se realiza del modelo económico de los '90 y el que actualmente se aplica.
- Descripción de las causas de la desocupación juvenil; se establecen relaciones causa-efecto entre
  - nivel de ingreso familiar-inserción laboral;
  - nivel de educación-inserción laboral;
  - desocupación-pobreza.
- Se abordan con mayor énfasis las dificultades de permanencia y obtención de empleos de calidad que de inserción. Se realiza un estudio sobre quiénes tienen mayor dificultad y oportunidad para encontrar trabajo;
- En síntesis, la mirada de la problemática es más integral y se tienen en cuenta las desigualdades sociales entre la población joven como un desencadenante en la dificultad de inserción laboral,

- Tiene en cuenta la variable género en la discriminación de datos.
- Utiliza técnicas cuantitativas y cualitativas para la recolección de datos y para el análisis.
- Se tienen en cuenta la oferta y la demanda de trabajo para el diseño del programa.
- Se contempla una variable exógena: la crisis financiera internacional, como una potencial amenaza al modelo económico.

Las *debilidades* que se detectan son:

- No hay datos sobre la distribución de la población en todo el país y descripción por zonas según densidad de población.
- No hay una descripción de las oportunidades y dificultades de la población joven rural y urbana.

### ***Población Objetivo: “Jóvenes de 18 a 24 años”***

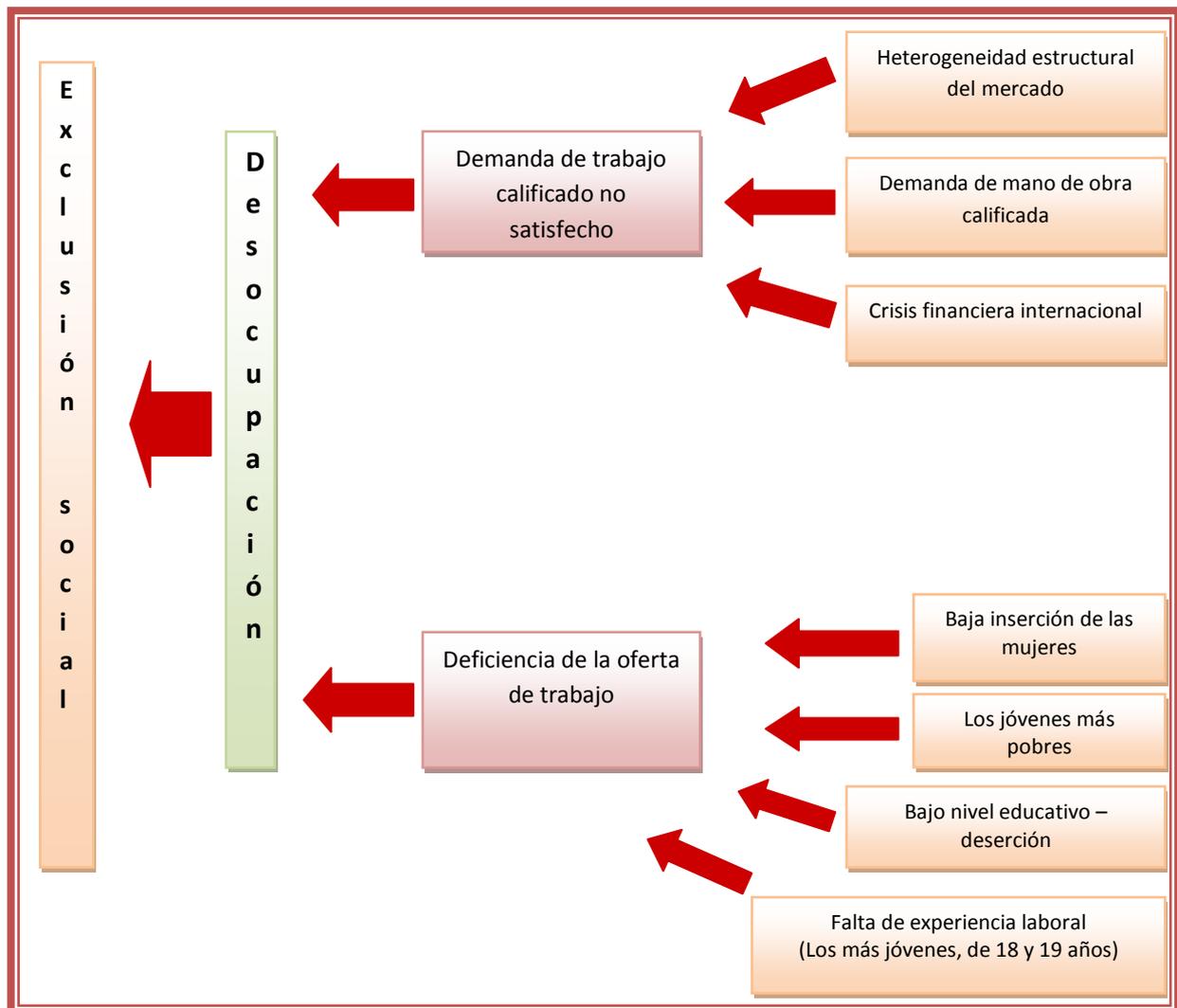
La caracterización de la población objetivo es clara, precisa, cuantificable y no deja lugar a ambigüedades. Es una política que tiende a ser más universal que focalizada, porque toma a toda la población joven que se encuentra desocupada entre los 18 y 24 años de edad; que no tenga sus estudios terminados pero no es excluyente para los que tienen los estudios terminados.

Siguiendo las fortalezas del diagnóstico, se advierte que hay un estudio de necesidades de la población.

Se realiza un análisis comparativo con el estado-situación de jóvenes de otros estratos sociales, este tipo de abordaje arroja indicadores que permiten una visión global sobre la problemática de la inserción laboral de los jóvenes, y a partir de ello, permite localizar las debilidades y fortalezas de los diferentes estratos frente a la problemática de la desocupación. Con esa mirada más global, se detectan cuáles son los factores que causan las desventajas de cada uno en la búsqueda de trabajo; y a partir de esas diferencias, se elabora un programa más integral y universal. Porque tiene intenciones de contener las desigualdades estructurales, y con ello

generan las condiciones de competencia un poco más igualitarias en la búsqueda e inserción a la economía formal.

### Árbol del Problema



Fuente: elaboración propia con datos del diagnóstico.

### **Análisis de Pertinencia**

En la descripción del Programa que se presentó en la primera parte de este apartado, se hizo mención a dos leyes, a la N° 497/08 y 261/08, una es la ley de creación del programa y la otra la operativa. Esto importa a los fines, que se establecen los objetivos, presupuesto y mecanismo de implementación.

La visión de la Política Pública es la siguiente: *“Que las y los Jóvenes adquieran un valor trascendental y preponderante como actores estratégicos del desarrollo integral de la sociedad, siendo la educación y los procesos de apoyo a la inserción en empleos de calidad las llaves para el logro del mencionado objetivo”.*

**El objetivo del programa es:**

***“Generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar la escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente en un empleo”.***

El programa no incluye objetivos específicos, en cambio, directamente expone el enfoque y las líneas de acción que son varias y que luego se analizarán en la evaluación de coherencia interna.

Para fines analíticos se desagrega el objetivo, y se puede hacer una lectura de los objetivos más específicos:

- Identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse;
- Finalizar la escolaridad obligatoria;
- Realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo; e
- Iniciar una actividad productiva de manera independiente en un empleo.

La valoración que se hace del objetivo es la siguiente:

- La primer parte del objetivo es más general: *“generar oportunidades de inclusión social y laboral...”*; expresa un deseo y es más global.
- Luego se presentan las acciones concretas que le darían sustento y que indican compromisos asumidos por los agentes públicos.
- Los objetivos son claros y concretos.
- Se tiene en cuenta la cuestión de género en la redacción al estar escrito en masculino y femenino.

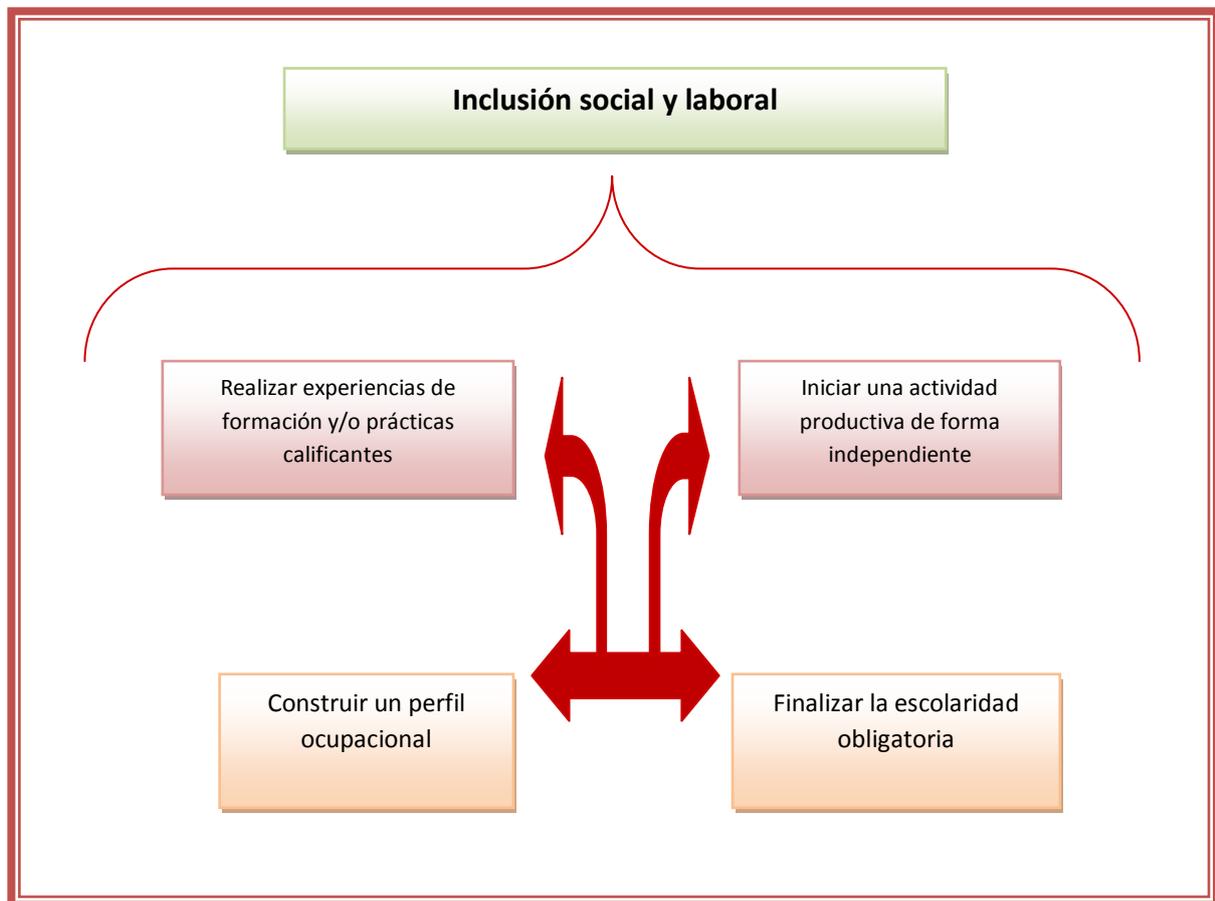
- No se establecen plazos concretos.
- El fin que se establece es “la inclusión social y laboral”; aunque se pueden leer dos fines, la inclusión social por un lado y por el otro lado la inclusión laboral; los planificadores entienden que son dos variables dependientes en cuanto es imposible alcanzar la inclusión laboral sino se implementan políticas que incluyan socialmente a los jóvenes y viceversa.
- Los medios para cumplir el objetivo son varios, los mismos son los objetivos que se desagregaron a fines analíticos.
- El objetivo es muy extenso. Se podría haber incorporado objetivos específicos.
- La lectura del objetivo permite una visión general del programa, y a través de ello, una comprensión amplia sobre la problemática y la propuesta de resolución.

Por último, el objetivo es medible de forma cuantitativa y cualitativa, porque se podría establecer:

- Cantidad de jóvenes inscriptos al programa según sexo;
- Cantidad de jóvenes con perfil ocupacional;
- Cantidad de jóvenes que finalizaron la escuela según sexo y edad;
- Cantidad de jóvenes que realizaron prácticas calificantes según sexo;
- Cantidad de jóvenes que emprendieron actividad productiva de forma independiente:
  - Tipo de actividad productiva
  - Actividad productiva según sexo
- Cantidad de jóvenes con trabajo según sexo:
  - Tipo de trabajo: calificado/semi-calificado
  - Cantidad de jóvenes registrados en el sistema formal
  - Cantidad de jóvenes con trabajo desagregado por rama de la producción

También se puede establecer una muestra comparativa para medir el tiempo que demora un joven del programa para incorporarse al sistema productivo con un joven que no está en el programa; y que compartan las mismas características: sexo; edad; nivel de ingreso; situación de escolaridad; lugar de procedencia; etc.

### Representación del Objetivo



Fuente: Elaboración propia en base de datos del programa.

## b) Evaluación de Coherencia

### *Análisis de Coherencia Interna*

En este apartado se evalúa la relación entre el problema planteado, los objetivos y las estrategias que se planificaron para alcanzar los fines propuestos.

## ***Jerarquía de los objetivos***

En la ley de creación del programa, se establecen el enfoque y las líneas de acción. Para ello se dispone de un conjunto de prestaciones integradas de apoyo a la construcción e implementación de un proyecto formativo y ocupacional, destinado a las y los jóvenes, con el objeto de proporcionarles oportunidades de desarrollar trayectorias laborales pertinentes y de calidad, adecuadas a sus perfiles, a sus expectativas y a sus entornos (Ley N° 261; 2008:3).

Las prestaciones están integradas por:

**1.1 Orientación e inducción al mundo del trabajo:** cada joven iniciará su vinculación con el programa a través de un proceso de orientación e inducción al mundo del trabajo, durante el cual actualizará, revisará o construirá su proyecto formativo y ocupacional. Para ello el orientador y/o el tutor brindará a la o el joven elementos para la identificación de sus intereses, necesidades y habilidades; las particularidades de su entorno social y productivo; los saberes y habilidades para el trabajo que haya adquirido en distintos espacios de aprendizaje y experiencia, y las estrategias para planificar y desarrollar su itinerario de formación, búsqueda y acceso al empleo.

**1.2 Formación para la certificación de estudios primarios y/o secundarios:** desde el punto de vista de la inclusión laboral, la certificación de estudios primarios y/o secundarios de las y los jóvenes es una de las vías para mejorar su inserción en trabajos de calidad y disminuir la gran rotación en empleos de corta duración. Para ello se instrumentará, en articulación con las carteras educativas provinciales, servicios para la formación y certificación de estudios generales para adultos, accesibles en términos de vacantes, modalidades de cursada y materiales didácticos y curriculares a ser utilizados, de manera de garantizar la permanencia de las y los jóvenes en el sistema y lograr su certificación.

**1.3 Cursos de formación profesional:** podrán participar en los cursos que les sean ofrecidos por la Oficina de Empleo Municipal en el marco del Esquema Local de Prestaciones.

- 1.4 Certificación de competencias laborales:** las y los jóvenes que han tenido experiencia laboral previa podrán ser evaluados y certificados en las competencias laborales que han desarrollado en el ejercicio de esa ocupación. En caso de necesitar formación complementaria, el orientador o tutor los derivará al curso correspondiente de manera que puedan certificar la totalidad de las competencias laborales que requiere la ocupación.
- 1.5 Generación de emprendimientos independientes:** las y los jóvenes que en su proyecto formativo y ocupacional se definan por el desarrollo de un emprendimiento independiente o pequeña empresa, en forma individual o asociativa, serán derivados a cursos de gestión empresarial y serán asistidos por consultores especializados en la elaboración de un Plan de Negocio. Una vez aprobado el Plan de Negocio, se le brindará asistencia legal, técnica y financiera para su implementación durante las primeras etapas de desarrollo del emprendimiento.
- 1.6 Prácticas calificantes en ambientes de trabajo:** dichas prácticas podrán ser ofrecidas por empresas del sector público o privado, para lo cual recibirán asesoramiento por parte de las Oficinas de Empleo Municipales. Las prácticas tendrán un tope de 20 horas semanales, sólo se podrá realizar en horario diurno y no podrán realizarse durante los días sábados y domingos. Las y los jóvenes sólo podrán participar en UNA práctica calificante, cuya duración no podrá exceder el plazo de 6 meses.
- 1.7 Apoyo a la búsqueda de empleo:** serán citados periódicamente en la Oficina de Empleo Municipal para evaluar los avances, dificultades y contingencias que puedan ocurrir durante ese proceso de búsqueda.
- 1.8 Intermediación laboral:** serán informados sobre las demandas de trabajo formuladas por las empresas que son compatibles con sus perfiles laborales.
- 1.9 Apoyo a la inserción laboral:** el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social promoverá la contratación de jóvenes ofreciendo incentivos financieros a las micro, pequeñas y medianas empresas que los incorporen durante un plazo máximo de 6 meses.

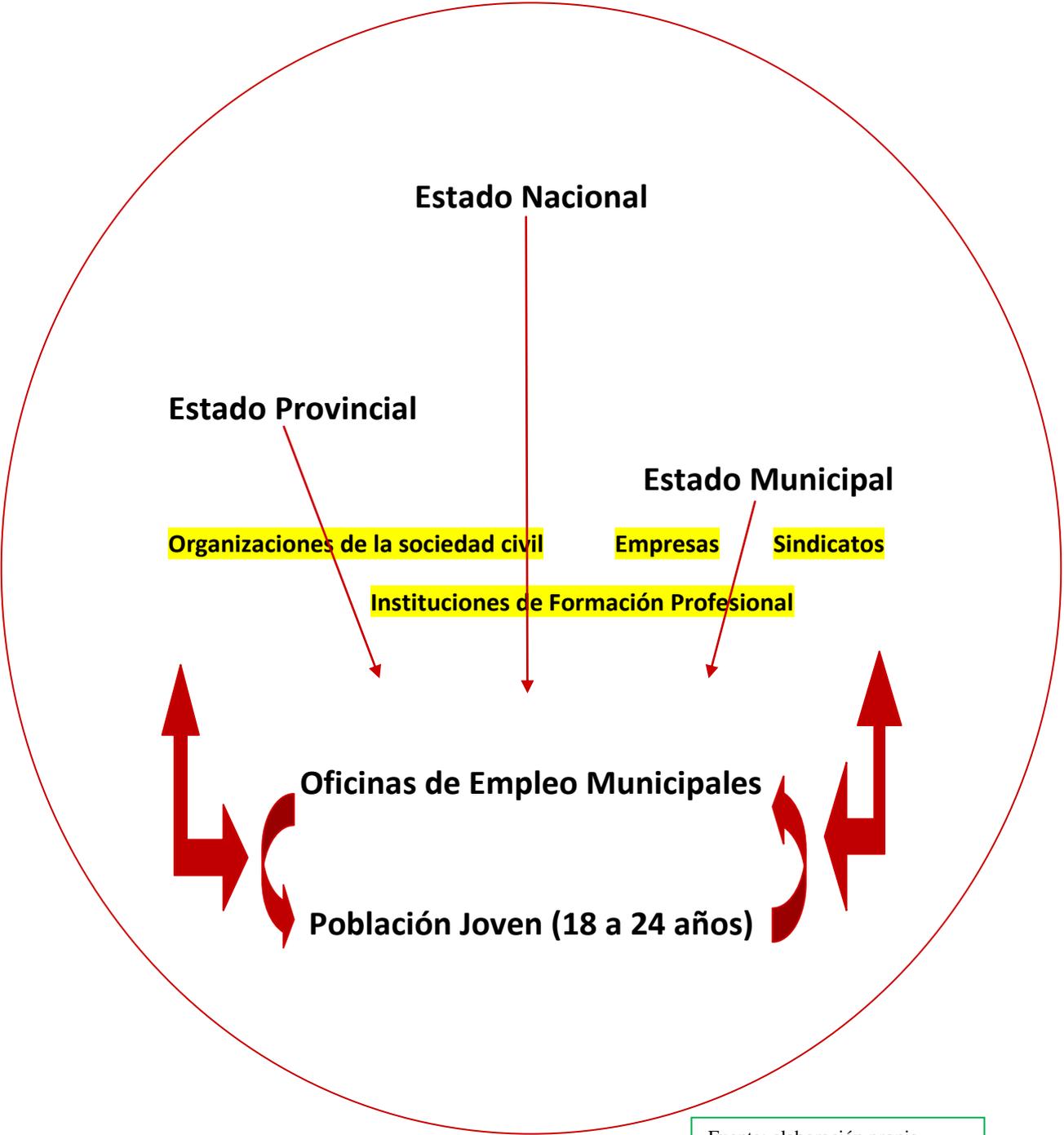
Además el programa contempla:

- 1) **Ayudas económicas:** se abonarán a las y los jóvenes durante su permanencia en el Programa ayudas económicas no remunerativas mediante el mecanismo de pago directo, para lo cual se les entregará una tarjeta magnética personal e intransferible. El monto establecido es de \$150.-; pero se establecen otras sumas en la medida que vayan cumpliendo con cada etapa del programa.
- 2) **Tutoría y acompañamiento permanente:** cada joven participante contará con asistencia de un tutor personal, miembro del equipo técnico de la Oficina de Empleo Municipal, quien será responsable de acompañarlo durante toda su permanencia en el Programa. Para ello, el tutor mantendrá reuniones periódicas, individuales o grupales con cada joven.
- 3) **Actores e instituciones intervinientes en el Programa:** la puesta en marcha y ejecución del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo requiere de la participación y coordinación de acciones de un conjunto de actores e instituciones, públicas y privadas, de nivel nacional, provincial y municipal, cuyas principales funciones se describen a continuación:
  - **Provincias:** con el objetivo de coordinar y asegurar la correcta implementación y ejecución del Programa, las provincias que manifiesten su voluntad de participación en él, podrán asumir, entre otras, las siguientes funciones: colaborar en la difusión del programa; colaborar con acciones de registro e inscripción de los y las jóvenes que se postulan en coordinación con las Oficinas de Empleo Municipal; favorecer la formación de docentes y directivos de centros involucrados en la implementación de esta políticas.
  - **Municipios:** los municipios que cuenten con una Oficina de Empleo Municipal, integrante de la Red de Servicios de Empleo y manifiesten la voluntad de participar en el Programa, asumirán las siguientes funciones: incorporar un área de atención especializada en la problemática de formación y empleo de jóvenes; construir en conjunto con los demás actores intervinientes en el Programa un esquema local de prestaciones de apoyo a la formación general y profesional y a la

inserción laboral; contribuir a la creación o fortalecimiento de los espacios multisectoriales y multiactorales locales.

- *Instituciones de formación Profesional:* asumirán las funciones de participar en los espacios multisectoriales y multiactorales, constituidos a nivel local, para relevar las demandas de calificaciones de los sectores más dinámicos del territorio; diseñar y ejecutar nuevos cursos de capacitación laboral, a partir de las demandas detectadas, para ampliar la oferta disponible y permitir la participación de las y los jóvenes del Programa y de otros desocupados.
- *Organizaciones empresariales:* podrán participar en los espacios multisectoriales y multiactorales construidos a nivel local, para consensuar y promover políticas de formación y empleo destinadas a la población juvenil; contribuir a la definición de los perfiles ocupacionales demandados en la localidad.
- *Organizaciones Sindicales:* podrán participar en los espacios multisectoriales y multiactorales construidos a nivel local, para consensuar y promover políticas de formación y empleo destinadas a la población juvenil, en el marco de la definición de estrategias de desarrollo económico; contribuir a la definición de los perfiles ocupacionales; aportar la oferta de cursos desarrollados por las Instituciones de Formación Profesional que operan bajo su dependencia para permitir la participación de las y los jóvenes.
- *Organizaciones de la Sociedad Civil:* integrarse a los espacios anteriormente mencionados, colaborar en la difusión, convocatoria, información y sensibilización de las y los jóvenes para promover su participación en el programa, particularmente en los barrios o espacios geográficos de residencia de la población más vulnerable; ofrecer los servicios de tutoría, orientación y formación destinados a las y los jóvenes pudiendo ser éstos objeto de financiamiento por parte del Programa.

En cuanto a las Oficinas de Empleo Municipales integrantes de la Red de Servicios de Empleo, además de fortalecer los servicios de intermediación laboral y de derivación a las prestaciones que integran el Esquema Local de Prestaciones, se deberá crear y consolidar un área específica de atención a la población joven desocupada que abarca este programa.



Fuente: elaboración propia.

El dibujo esquemático representa a todos los actores del territorio, y la interacción entre ellos para alcanzar el fin que propone el programa: “inclusión social y laboral

de los y las jóvenes”. No se advierte conflicto entre los objetivos, las acciones y la estrategia; lo que refleja el diseño de la política es armonía entre las partes y complementariedad entre los distintos actores.

***Problemas, objetivos y estrategias: ¿Existe coherencia entre ellos? ¿Intentan resolver de fondo el problema, o sólo contener un estado-situación?***

En primer lugar es necesario hacer un resumen de todo lo anteriormente expuesto, para luego establecer si el programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, tiene coherencia interna; y luego ahondar si resuelve o no el problema.

- La problemática que el diagnóstico arrojó fue la existencia de “la desocupación juvenil” que además es causa de la exclusión social.
- Las causas del problema se las puede dividir en dos grandes grupos: un problema de oferta de trabajo y de la demanda de trabajo.
  - Oferta de trabajo: baja calificación por no terminación de la escolaridad formal obligatoria; falta de experiencia laboral; baja inserción de las mujeres al mercado de trabajo y menos posibilidades de inserción para los sectores de menores ingresos.
  - Demanda de Trabajo: debido a la reconversión productiva la demanda es de trabajo calificado; pero también la estructura productiva es heterogénea, y la crisis financiera internacional afecta de forma regresiva el crecimiento constante que mantuvo la economía durante 5 años consecutivos.

A partir de ese diagnóstico, se diseña el programa y el objetivo que se propone para abordar el problema es: “Generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes...”. Las acciones que se elaboran para cumplir con el fin son:

- Identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse;
- Finalización de la escolaridad obligatoria;
- Realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo;
- Iniciar una actividad productiva de manera independiente en un empleo.

La estrategia para cumplir con los objetivos, es convocar a los diferentes actores de la sociedad civil para que acompañen la tarea que tiene que realizar la Oficina de Empleo Municipal; Institución protagónica y crucial en la implementación del programa. La Política Pública es Nacional, pero se descentraliza, y los Estados Provinciales y Municipales son parte en su ejecución. Es una política de diseño vertical pero de implementación horizontal.

Es parte de la estrategia darles a los jóvenes un monto mensual monetario, y luego a medida que van cumpliendo con las acciones definidas, reciben un premio monetario.

Una vez que los jóvenes finalizan cada uno de los pasos que deben cumplir, se los incentiva para que formen una actividad productiva independiente, o desde las Oficinas de Empleos en conjunto con el resto de los actores involucrados se los induce a conseguir un trabajo según su capacitación.

En términos generales, existe una coherencia entre el problema, el objetivo, las líneas de acción y la estrategia. Otra cuestión que se advierte, es que se hace responsable a todos los actores del problema y también son incorporados a la política como participantes activos para ayudar a la solución del problema.

En cuánto si resuelve la problemática o la contiene, se puede decir al respecto que es más de contención que de resolución de fondo, en el sentido que no se advierte una propuesta de reforma en la estructura económica referida a la demanda de trabajo, por lo que se intenta ajustar la oferta de trabajo en la demanda. Aunque, lo novedoso del programa, es la propuesta de creación de emprendimientos por parte de los jóvenes, en ese sentido si tendería a la resolución en parte de la problemática, y no sería tanto de contención.

### ***Análisis de Coherencia Externa***

En este apartado se realiza el análisis del programa en relación a otros programas que conviven en un tiempo y espacio determinado.

En el cuadro N° 5, se presentan todas las Políticas Públicas Laborales diseñadas por el Gobierno Nacional argentino; la fuente es el informe "Propuesta para una

Política de Trabajo Decente y Productivo para la Juventud”, elaborado por PREJAL-OIT (2008: 63).

**Clasificación de Programas**

Cuadro N° 5

Área	Objetivos	Focalizados en Jóvenes	No focalizados en jóvenes
Empleo / Formación Profesional	Orientados al trabajo en relación de dependencia	Red de Empresas Jóvenes con Futuro	Planes Sectoriales de Calificación y Promoción del Empleo Programa de Formación para el Trabajo Régimen de Crédito Fiscal “Trabajadores Constructores” Trabajadoras del Servicio Doméstico Programa de Inserción Laboral: Línea Promoción del Empleo Asalariado
		Orientados al trabajo independiente	Herramientas por trabajo Programa de Inserción Laboral: Línea Promoción del Autoempleo Plan “Manos a la Obra”
	Mixtos: trabajo dependiente e independiente	Formación e Inclusión social y laboral de jóvenes – Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Programa Jefas y Jefes de hogar Desocupados <sup>44</sup> Seguro de Capacitación y Empleo
	Calidad / Desarrollo institucional	Área de empleo joven en las Oficinas de Empleo de la Red de Servicios de Empleo <sup>46</sup>	Seguro por Desempleo <sup>45</sup> Acuerdos Territoriales de promoción del empleo Certificación de competencias laborales Fortalecimiento de Instituciones de Formación Profesional Red de Servicios de Empleo
Educación - Trabajo	Trabajo decente en escuelas medias	Construir futuro con trabajo decente	
Educación	Retención o reinserción educativa	Programa “Todos a Estudiar”	Nivelación y certificación de estudios primarios y secundarios de población adulta

Fuente: cuadro extraído del informe PREJAL-OIT, 2008.-

Según el cuadro, se describe los programas que tienen como objetivo la inclusión social por medio del trabajo y la educación; están divididas por tipo de población focalizada; en este apartado la población que se tomará será la de jóvenes. Se tendrá en cuenta si existen tensiones entre los objetivos y superposición de los fines propuestos en cada política.

### ***Una breve descripción de los programas:***

- 1) *La Red de Empresas Jóvenes con futuro*, es un programa que se crea en el año 2006 a partir de la firma de un convenio con 23 empresas que constituyeron la Red. Las empresas se comprometen a incorporar jóvenes de 18 y 24 años de edad, desempleados, procedentes de hogares pobres, de bajo nivel educativo y escasa o nula experiencia laboral. Luego de la experiencia laboral que realizan los jóvenes, las empresas certifican su labor junto con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; esta certificación avala que los jóvenes cuentan con una experiencia y formación en la actividad que desempeñaron, permitiéndoles tener más posibilidades de inserción laboral.
- 2) *Programa Jóvenes Emprendedores Rurales*: se creó en el año 2005 con el objetivo de disminuir las migraciones de los jóvenes a la ciudad, para ello se propone crear empresas entre los jóvenes habitantes del medio rural. Para cumplir con el objetivo se realizó un convenio con instituciones productivas públicas y privadas, y se crearon 15 Centros de Desarrollo Emprendedor en distintas regiones del país; que proveen asistencia técnica, capacitación, actividades de motivación y acceso a redes de apoyo a nuevos emprendedores. Es un programa ejecutado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, enmarcado en el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales y financiado por el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento).
- 3) *Proyecto Nacional de Inclusión Juvenil - INCLUIR-*: comienza a ejecutarse en el año 2004, es financiado por el BID y ejecutado por la Dirección Nacional de la Juventud del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El propósito que tiene es la revalorización del trabajo como medio de vida e inclusión social y ciudadana; la promoción de la participación socio-comunitaria y el fortalecimiento de Instituciones y estructuras de y para jóvenes. El objetivo es incrementar la participación de los jóvenes de 18 y 25 años en procesos en los cuales desarrollan competencias que pusieran en juego sus conocimientos, su saber-hacer y sus cualidades personales; para su inserción y permanencia en el mercado laboral y al asociativismo.

- 4) *Construir futuro con trabajo decente*: el proyecto tiene como objetivo promover entre los alumnos de nivel de enseñanza medio el conocimiento de los principios sobre el trabajo decente. En el año 2006 se aprueba la inclusión de esta temática en los planes de estudios de todo el país. Es un programa que se ejecuta en forma conjunta entre el Ministerio de Educación de la Nación y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y la OIT cofinanció la ejecución y prestó asistencia técnica.
- 5) *Programa Nacional de Inclusión Educativa “Todos a Estudiar”*: el objetivo es fortalecer la inclusión y permanencia en el sistema educativo, la promoción y egreso de los alumnos mediante la implementación de Políticas Pedagógicas e Institucionales orientadas principalmente a la enseñanza media. Es creado en el año 2004, y son beneficiarios niños y jóvenes entre 11 y 18 años.

### ***Armonía y tensiones entre los programas***

Siguiendo la descripción de los programas, y comparándolo con lo anteriormente desarrollado: la Evaluación de Relevancia, Pertinencia y Coherencia Interna del Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”; se puede establecer que:

- El programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo es diseñado a posteriori de los demás programas. Esto de alguna manera le da coherencia a los objetivos que se proponen en el programa al ser una combinación entre algunos de ellos.
- El Programa INCLUIR deja de funcionar en el año 2007; el coordinador de ese programa luego es nombrado para que coordine el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.
- Hay relación entre los lineamientos generales de las políticas, donde las dos dimensiones que sobresalen son la “Educación” y el “Trabajo”.
- El financiamiento de alguno de los programas descriptos se realizó a través de Organismos Internacionales, y se infiere que terminan respondiendo a las convenciones que se establecen en esas Instituciones. El programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo es financiado por el Estado Nacional, esto lo hace más autónomo, en tanto, su lógica no responde a necesidades de la

coyuntural global, sino más bien, a necesidades que se determinaron en la agenda nacional.

- Se manifiesta tensión entre el programa Jóvenes Emprendedores Rurales y Jóvenes con Más y Mejor Trabajo; porque se podría incluir el primer programa dentro del segundo como un objetivo. La política tendría que discriminar entre jóvenes rurales y jóvenes urbanos y a partir de esta discriminación, se tendrían obviamente que ajustar los contenidos de los talleres y el perfil ocupacional a las necesidades territoriales y de los jóvenes según su lugar de procedencia. Se podría crear un nexo entre los ministerios ejecutores de los programas y vincular los programas.
- El primer programa “Red de Empresas Jóvenes con futuro”, constituye uno de los objetivos del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, en cuanto propone la realización de una práctica calificante en empresas.
- Los programas de educación son un complemento al programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, de alguna manera constituyen dos políticas para reforzar la finalización del nivel medio de enseñanza, y el programa jóvenes es un complemento, en tanto le permitiría a los jóvenes construir su perfil ocupacional y tener alguna experiencia laboral o emprender alguna actividad económica.

En términos generales, existe una coherencia entre las políticas, la sugerencia que se realiza, es la que atañe a la planificación; los Ministerios tendrían que trabajar más en forma conjunta en temas como el trabajo, la inclusión social, etc; temáticas que tienen como causas factores múltiples, y que al ser más complejo el problema más dimensiones tienen que abarcar las soluciones. Un buen ejemplo a seguir es el del programa “Construir futuro con trabajo decente”, una política que se diseñó entre dos Ministerios con una mirada más integral del problema.

También cabe resaltar, el trabajo coordinado entre los Ministerios de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; en cuanto el Programa INCLUIR se constituye en la política antecesora del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, y parte del equipo de trabajo del programa INCLUIR queda a cargo del nuevo programa a implementarse; esto le da más coherencia al objetivo.

# Capítulo IV

**“Continuidad o Ruptura en el Diseño de los Programas orientados al empleo juvenil”**

**Y**

**“Racionalidad y Coherencia en el Diseños de las Políticas Públicas de empleo para jóvenes: ¿en sintonía con el Estado Argentino?”**

#### **4. “Continuidad o Ruptura en el Diseño de los Programas orientados al empleo juvenil”**

En este capítulo se realiza un análisis comparativo de los dos programas evaluados, para establecer continuidades o rupturas en el diseño de esas dos políticas públicas.

El criterio que se tendrá en cuenta para abordar el análisis es el siguiente:

- **Evaluación de Diseño (racionalidad y coherencia). Establecer las continuidades y rupturas en términos de calidad de los diseños, grados de racionalidad y coherencia según el caso.**

Para alcanzar el fin propuesto, se tendrá en cuenta como parámetros de análisis a:

- Población objetivo;
- Objetivos de cada programa;
- Metas previstas;
- La forma de implementación e instrumentalización diseñada;
- Agentes e instituciones previstos para la ejecución del programa;
- Coherencia con otras políticas públicas del período.

Cada uno de ellos, comprenden la guía de esta fase de valoración comparativa, que se propone como enfoque para el estudio y comprensión del proceso de planificación (problematización de una cuestión, diseño de una política, implementación, y evaluación) entendido como una totalidad integrada, constituidora y constituyente de la trayectoria o vida de una política pública.

##### **4.1 Comparación de los dos Diseños de Programa**

Los dos programas tienen puntos en común:

- Son políticas de empleo.
- La población objetivo son los jóvenes.
- El objetivo es la inserción laboral de los jóvenes.
- La capacitación de los jóvenes es una de las estrategias que los asemeja.

A grandes rasgos, estos dispositivos son los que unen una política con la otra. A partir de ello, se podría establecer que existe una cantidad relativa de continuidad entre ambos programas. Continuidad en términos de persistencia de la misma problemática, y por lo tanto el diseño contiene similitudes para darle solución a la problemática.

A continuación se realiza la comparación por las etapas que se establecen en la evaluación de diseño: análisis de relevancia; pertinencia; coherencia interna y externa.

#### ***a)- Comparación de los análisis de “Relevancia”***

Según los datos que arrojan las evaluaciones de relevancia de los dos programas, se pueden establecer algunas continuidades en la construcción de los diagnósticos, entre ellas se encuentran:

- En ambos diagnósticos se puso la mirada sobre tres dimensiones que tienen relación directa con la problemática de la desocupación de los jóvenes:
  1. La relación oferta-demanda en el mercado de trabajo
  2. Grado de escolaridad de los jóvenes
  3. Situación económica de los jóvenes

Estos tres ejes, constituyen de alguna manera la “continuidad” en términos de variables que se mantienen en ambos programas, como puntos en común a tener en cuenta para explicar la problemática.

Ahora bien, las “rupturas” que se manifiestan entre los diagnósticos, se encuentran dadas por las diferentes formas de percepción que cada “equipo de planificación” realizó de esas dimensiones. La jerarquización y fundamentación de las causas y la definición del problema en sí mismo, es lo que inaugura las rupturas dentro de esa línea de continuidad que presenta el contexto.

CUADRO COMPARATIVO DE LOS DIAGNÓSTICOS			Cuadro N° 6
Programa	Problema	Causas	Población Objetivo
<b>“Proyecto Joven”</b>	“Baja inserción laboral de los jóvenes pobres”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducido Capital Humano.</li> <li>• Reconversión productiva.</li> </ul>	Jóvenes pobres, de ambos sexos, mayores de 16 años.
<b>“Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”</b>	“Desocupación juvenil”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deficiencia en la oferta laboral.</li> <li>• Demanda calificada de trabajo.</li> </ul>	Jóvenes de 18 a 24 años.

Fuente: elaboración propia en base a datos de las evaluaciones.

El cuadro N° 6, es una forma de graficar comparativamente los diagnósticos de los dos programas. Se puede observar las diferencias que presentan, entre ellas la población objetivo, en el primero el grado de focalización es más alto que el segundo; las causas a simple vista parecen semejantes, pero retomando la lectura de la evaluación de relevancia, son distintas en cuanto:

- La deficiencia de la oferta laboral y el reducido capital humano: en el diagnóstico del *Proyecto Joven*, la lectura que hacen los planificadores es que el déficit en capital humano se debe a la baja calidad de la oferta educativa pública, desgranamiento y repitencia en la escuela, y la deserción escolar de los sectores más pobres.

La mirada que hacen sobre la problemática los planificadores del programa *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*, es más amplio, en cuanto explican que las causas de la reducida oferta laboral (las dificultades que presentan los jóvenes para incluirse en el mercado laboral) es por la baja inserción de las mujeres al mercado laboral; la relación entre la deserción escolar y los sectores más pobres; y la falta de experiencia laboral.

Por lo tanto, el diagnóstico del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, además de considerar las causas en relación con el sistema

educativo y su relación con la condición socio-económica de los jóvenes, incluyen una diferenciación según sexo: “las mujeres tienen mayores dificultades de inserción laboral”; y la importancia de la “experiencia laboral” como condición necesaria para incorporarse al mercado laboral.

- Demanda de trabajo y la reconversión productiva de los '90: en este aspecto las diferencias son sustanciales; en el diagnóstico del Proyecto Joven se establece que la causa de la reducción de la demanda de trabajo se debe a que el derrame que se esperaba del modelo económico fue tardío, por lo tanto, el impacto fue negativo en términos de incorporación de trabajadores en los sectores de la producción de la economía.

En el diagnóstico del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, se establece que la reducción de la demanda de trabajo es causada por la baja calificación que hay de mano de obra. Los sectores de la producción al reconvertirse, demandan trabajadores calificados, con perfiles técnicos; el desajuste entre la oferta y la demanda laboral en alguna medida se debe a las consecuencias que produjeron las políticas públicas de los '90.

Por lo tanto, las diferencias entre ellos se encuentran dadas por el análisis del contexto que atravesaron a los diseños de los dos programas. Un modelo económico ('90) más excluyente, y a grandes rasgos, un modelo económico que se inicia a partir del 2003, con características más inclusivas.

- Respecto a la población objetivo, el cuadro es muy gráfico en la comparación de los dos programas. El programa Proyecto Joven está mucho más focalizado en la demarcación de la población objetivo, sólo pueden ser sujetos de la política los jóvenes pobres, de ambos sexos y mayores de 16 años. La edad de los jóvenes es un requisito preocupante, en tanto, según la legislación laboral, apoyándose en la Declaración de

los Derechos del Niño, queda prohibido que los menores de 18<sup>10</sup> años trabajen.

El programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, es menos focalizado que el anterior, y establece una edad mínima y máxima.



Así, en términos de rupturas y continuidades; el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo avanza de forma positiva en la determinación de la población objetivo, haciendo de ella, una política más universal y ajustándose a la legislación establecida. Además, se tiene en cuenta que la edad de escolaridad obligatoria abarca hasta los 18 años de edad, prevaleciendo el derecho a la educación antes que la inserción temprana de los jóvenes en el mercado laboral.

Por último, es necesario destacar otro avance o ruptura entre los dos diagnósticos, en el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, además de determinar el problema de la desocupación juvenil, incorporan en el análisis que este problema es causa de uno mayor: “la pobreza” y la “exclusión social”. Al tener en cuenta estas dimensiones, dan muestra de una mirada de la realidad y las problemáticas sociales más globales, integrales y complejas.

---

<sup>10</sup> Durante los años '90 estaba en vigencia la Ley N° 20.744/76, que establecía como edad mínima de trabajo los 14 años. Se produce una tensión entre esta Ley y la adhesión a las Convenciones Internacionales:

- La **Declaración sobre los Derechos Humanos** de la ONU, donde se establece que, toda persona tiene derecho a una educación obligatoria y gratuita, por lo menos en los niveles elementales y fundamentales;
- La **Convención sobre los Derechos del Niño** (al efecto de la Convención, se entiende por niño a todo ser humano desde su nacimiento hasta los 18 años de edad, salvo que, bajo la ley aplicable al niño, haya alcanzado antes la mayoría de edad), establece el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso, o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud, o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social;

Recién en el año 2005, se aprueba la Ley N° 26.390, que establece como edad mínima 16 años para trabajar con autorización de los padres o tutores.

### ***b)- Comparación de las evaluaciones de “Pertinencia”***

La comparación de los análisis de pertinencia se expondrá en dos partes; en la primera, se comparará los objetivos de los dos programas; y luego se realizará una valoración en términos de pertinencia (relación entre los objetivos y el diagnóstico).

Los dos programas manifiestan una continuidad en tanto, tienen como objetivo la formación de recursos humanos, capacitar a los jóvenes para que puedan incorporarse al mercado laboral.

Las rupturas que se observan son:

- En el programa “Proyecto Joven”, se agrega el objetivo de conformar un mercado de la capacitación laboral.
- En el programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, la capacitación es un objetivo entre otros, tales como:
  - “Identificar el perfil profesional...”
  - Finalizar la escolaridad obligatoria.
  - Realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo.
  - Iniciar una actividad productiva de manera independiente en un empleo.

El punto de ruptura más importante entre ambos diseños, está representado por la finalización de la escuela. Es un objetivo que sobresale, y se entiende a partir de él, que los planificadores conciben a la educación obligatoria, como un lugar significativo y trascendental en la formación y capacitación de los jóvenes.

**CUADRO COMPARATIVO DE LOS OBJETIVOS**

Cuadro N° 7

<b>Programas</b>	<b>Objetivos</b>
<b>“Proyecto Joven”</b>	“Apoyar el proceso de reconversión productiva a través de la formación de recursos humanos”. “Incrementar las posibilidades de la inserción laboral y social de jóvenes que enfrentan problemas de marginalidad socio-laboral”. “Favorecer la conformación de un mercado de la capacitación laboral competitivo en términos de calidad, ajuste a demanda y precio”.
<b>“Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”</b>	“Generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar la escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente en un empleo”.

Fuente: elaboración propia en base a datos de las evaluaciones.

***Relación de Pertinencia entre los Objetivos y los Diagnósticos:***

Los dos programas guardan una estrecha relación entre sus diagnósticos elaborados y los objetivos que se proponen en el diseño para contener la problemática de la desocupación juvenil.

En términos comparativos, hay una marcada diferencia entre los diagnósticos y objetivos que se planificaron, la ruptura que se presenta en los dos programas están dados por la forma de interpretar dichas realidades y por los fines que sustentan ambas políticas.

El Proyecto Joven tiene como fin, generar un mercado de capacitación laboral y se justifica en el diagnóstico por la deficiencia de la escuela pública; y para ello el Estado terciariza la capacitación y pone el acento en el aprendizaje de un oficio

semi-calificado para semi-calificar la oferta laboral, y amplía el PEA incluyendo la capacitación de los jóvenes a partir de los 16 años; a más oferta = menor es el precio.

El programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, propone una nueva forma de calificar a la mano de obra; priorizando la finalización de la escuela, con un acompañamiento técnico que posibilite guiar a los jóvenes a construir su perfil ocupacional, y luego elegir su futuro, permitiéndoles adquirir alguna experiencia laboral realizando una práctica calificante o iniciar un emprendimiento.

### ***c)- Comparación de las evaluaciones de “Coherencia Interna y Externa”***

En relación con la armonía que guarda cada uno de los programas tanto en su elaboración interna, y en relación otras políticas que conviven con, se presentan algunas tensiones que podrían configurar un cierto grado de ruptura entre las políticas.

#### ***Coherencia Interna***

La continuidad que prevalece, es que en ambos programas sólo se intenta contener la problemática y no resolverlo de fondo, es decir, enfocar la estrategia a mejorar la oferta laboral y no en modificar la demanda (políticas enfocadas a los sectores de capital, para ampliar la demanda de trabajo), es una constante en los dos diseños.

Una de las rupturas que se advierte, se encuentra en la diferencia de las estrategias que se elaboran para cumplir con los objetivos de los programas.

- En el Proyecto Joven: la estrategia fue crear los ICAP, el Estado descentraliza esa función, y la convierte en una prestación de servicio cuando fomenta el mercado de la capacitación laboral.
- En el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, la estrategia que se diseña para alcanzar los objetivos, es la de crear las Oficinas de Empleo en los municipios, y por lo tanto, descentralizar el programa territorialmente, es decir, gobierno nacional, provincial y municipal trabajan en forma conjunta para implementar la política. La otra novedad

que presenta el diseño, es la de convocar a que participen todas las instituciones de la sociedad civil, sobre todo las Universidades Públicas.

Otra de las diferencias, se encuentra en la fuente de financiamiento de los programas, mientras que al Proyecto Joven lo financió el BID; y además fue un programa diseñado en ese Organismo Internacional, con gran influencia en varios países latinoamericanos; el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, se diseña en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y es financiado con recursos del Estado Nacional. Esto implica una ruptura en términos de Diseño, porque la evaluación de coherencia interna del programa Proyecto Joven, indica que el diagnóstico fue construido a los fines de fundamentar la necesidad de aplicar un programa que ya se había diseñado e implementado en otros países. También, implica una ruptura en términos de soberanía de los Estados al financiar los propios programas, señala que existe un rol protagónico en términos económicos y de capacidad de inversión del Estado para resolver sus problemas.

### ***Coherencia Externa***

Las continuidades que presentan los dos análisis de coherencia externa son:

- Los dos programas son parte de un modelo económico-político-social que se implementa, y por lo tanto hay armonía con las otras políticas públicas de sus contextos; y
- Las tensiones que presentan con las demás políticas son parecidas, hay una constante práctica en el Estado argentino que se manifiesta, en lo concerniente a la falta de coordinación entre los Ministerios del Poder Ejecutivo.

En cuanto a las rupturas, se puede decir, que están dadas por las diferencias en las cosmovisiones de la realidad de los gobiernos de los dos programas; las demás políticas son coherentes con el modelo que se quiere implementar, legitimar y sostener en el tiempo.

## 4.2 Racionalidad y Coherencia en el Diseños de las Políticas Públicas de empleo para jóvenes: ¿en sintonía con el Estado Argentino?

Lo que facilita que se pueda responder a este interrogante, es la integración de cada parte constitutiva de este trabajo de investigación: la propuesta teórica-metodológica; la descripción de los contextos, y las evaluaciones de diseño.

El desarrollo teórico indica qué se entiende por Estado, Políticas Públicas y por Evaluación de Políticas Públicas. Estas definiciones que se sostienen desde posiciones epistémicas, permiten dar un salto cualitativo y abordar los objetos de estudio desde una mirada crítica que se fundamenta desde la teoría y la práctica.

En primer lugar, lo que permite explicar la existencia de una sintonía entre el Estado y los programas, es que las *políticas públicas* son las materializaciones de las acciones del Estado y lo representa en “movimiento”. Al concebir al Estado como un actor no “neutral” y que sus acciones u omisiones responden a un determinado paradigma ideológico, es lo que justifica la racionalidad y coherencia en el diseño de una política pública en sintonía con un determinado Estado.

Desde la propuesta teórica, también se puede establecer que estos programas configuran una política de tipo distributiva, como bien decía Lowi, porque surgen en una arena relativamente pacífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre divisibles; en ella tienen lugar acuerdos particulares de apoyo recíproco entre demandantes no antagónicos, liderazgos que se afirman por su capacidad de gestoría para responder a demandas sueltas.

En cuanto a la clasificación que propone Neffa sobre las Políticas de Empleo, se pueden clasificar como *políticas activas*, porque se diseñaron con una perspectiva de largo plazo, y actúan sobre la oferta y -en cierta medida- sobre la demanda de la fuerza de trabajo, y ambas tienen como fin reducir el desempleo.

A partir de las comparaciones que se realizaron en el apartado anterior, se puede establecer que cada diseño de los programas fue relevante; pertinente y coherente con cada uno de sus contextos políticos-económicos y sociales. Esta apreciación se fundamenta en cuanto se comprueba que los programas comprendieron las acciones que llevó a cabo el Estado argentino frente a una cuestión problematizada:

“la desocupación juvenil” / “la problemática de la inserción laboral de los jóvenes”. Esas acciones que realiza el Gobierno no fueron ajenas al modelo de acumulación imperante en cada uno de esos momentos históricos, es decir, que respondieron a una determinada ideología que concibe un deber ser de la economía, la sociedad y la política.

En la época del neoliberalismo, el Estado se subordina a las recetas de los Organismos Internacionales, por cuanto el Proyecto Joven fue un programa diseñado y financiado por el BID. Además, una de las ideas troncales del paradigma neoliberal, es la desvalorización de la “política” y de lo “público” en pro del “mercado” y de lo “privado”. El Proyecto Joven se ajusta a esa visión, en cuanto se prevé para su implementación, que las capacitaciones la realicen los ICAP, por lo tanto, dirigiendo o desplazando parte de las funciones formativas-educativas a lo privado y a la regulación del mercado.

En el diagnóstico del programa también queda reflejado el objetivo de desvalorizar lo público, para legitimar “que desde lo privado” se tienen que resolver algunos temas, como la “educación”:

- Una de las causas que se diagnostican del problema de la inserción laboral fue la baja calidad de la educación pública, y se propone como medida correctora, que las capacitaciones las realicen instituciones privadas. Además, el programa solo contempla que los jóvenes aprendan algún oficio semi-calificado; y en ningún momento se piensa en diseñar alguna estrategia dentro del programa que impulse a los jóvenes a terminar la escuela.

Otra dimensión a tener en cuenta, es la edad que se establece como requisito para ser beneficiado de la política, los 16 años. Este requisito convierte a los adolescentes en mano de obra capacitada y aumenta la oferta laboral abaratando su costo, no sólo en términos de aumento de la oferta –sino también- porque el Estado asume el costo de la capacitación y el costo de las prácticas en las empresas. Así de forma indirecta, termina subsidiando el costo del factor trabajo a los sectores productivos. Estas prácticas son para generar mejores “condiciones” al capital para legitimar y sostener una determinada dinámica de acumulación.

Ahora bien, en términos comparativos, se observaron algunas rupturas entre los dos momentos históricos en los cuales se crearon los programas de empleo para jóvenes. En el período pos-neoliberal, donde se diseña el “Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, se demuestra que hay un cambio en la concepción que se tiene de lo político-económico y social.

Algunos analista políticos coinciden que ese cambio que se suscita en la Argentina, se debió a la fuerte crisis que se produjo en la época de transición –años 2001/2002- y conllevó a que se revalorice de nuevo lo “político” y lo “público” con intervención del Estado en la economía. A través del programa se puede observar la simetría con estos nuevos propósitos que se propone el Estado en el período del 2003 al 2008.

Tanto el diseño como la financiación se realizan en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; los objetivos que se delinean tienen dos fines:

Los dos principales objetivos<sup>11</sup> indican que su visión es que los jóvenes se inserten en el mercado laboral con mayores posibilidades de encontrar un trabajo de calidad. Como se dijo anteriormente, el Estado legitima y sostiene un modelo económico, por lo tanto, a través de este programa también hay un objetivo indirecto que es el de dar respuesta a una demanda laboral que no es satisfecha en el mercado, porque no hay mano de obra calificada, hay una escasez de trabajadores técnicos. En este caso también hay una continuidad en términos que es el Estado quien solventa los costos de capacitación que los sectores productivos se ahorran con este tipo de programas.

El programa presenta una cualidad que ayuda a comprender al Estado, al ser un programa menos focalizado, que se destina a toda la población joven dentro del rango de edad previsto y sobre todo, le quita el carácter estigmatizador de la pobreza que suelen caracterizar a algunas políticas públicas, que solo focalizan a los sectores pobres. Queda comprobado por la estadística, que la inserción de los jóvenes en el mercado es un problema que presentan todos los estratos sociales, por supuesto que los sectores más vulnerables presentan mucha más dificultad en encontrar trabajos de calidad, por diferencias que están dadas por la posesión de

---

<sup>11</sup> Capacitar a los jóvenes entre 18 a 24 años y finalización de la escuela obligatoria.

capital simbólico y cultural, y por la posición que ocupan en la estructura social. Pero estos programas que incluyen también a los estratos medios y medios bajos, favorecen el intercambio de experiencias entre ambos grupos y estimula a los de menor capital simbólico a romper con prejuicios sociales y a la inversa. Contribuyendo ésto a tejer vínculos dentro de la estructura social y por lo menos crear espacios donde todos son iguales: “son jóvenes con las mismas problemáticas en cuanto a sus dificultades para la inserción laboral”.

A partir de los resultados que arrojó la evaluación de coherencia externa, se puede establecer que cada uno de estos programas guarda relación con otros proyectos; programas y planes; es decir, con una planificación gubernamental que intenta sostener un modelo de acumulación y un ideal de sociedad al que se propone alcanzar o sostener. Esto refuerza la hipótesis de que las políticas públicas están en sintonía con el Estado.

En la exposición del contexto del capítulo II, se describieron los momentos históricos donde surgió cada uno de estos programas. Acá se presenta otra ruptura en el diseño de las Políticas, es decir, el diseño y la implementación del programa Proyecto Joven surge como una política de contención por las altas tasas de desocupación, y para consensuar con un sector de la sociedad que fue el menos favorecido y el más perjudicado con las políticas de cohorte neoliberal.

El programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo surge en un contexto menos crítico que el de los '90, con tasas de desocupación y de educación menores, por lo tanto, si bien guarda una característica de contención, intenta configurar una política de amortiguación (anticíclica) frente a una crisis internacional que se estaba desatando y tiene un alto contenido de inclusión social a través de la educación y la capacitación.

Otra notoriedad que presenta el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, es la estrategia de descentralizar su implementación a través de los gobiernos provinciales y municipales y hacer partícipes a otras organizaciones de la sociedad civil. Esta estrategia hace que los gobiernos de todos los niveles y la sociedad se involucren con las problemáticas de los jóvenes, y cada quien desde su lugar, colabore en su resolución. A diferencia con la estrategia de los ICAP del Proyecto Joven, la política adquiere menos forma de mercancía, en tanto no adquiere una

forma de servicio mercantil; sino todo lo contrario, se asume como una responsabilidad y una respuesta que se procura realizar desde los gobiernos.

Por último, este análisis permitió integrar elementos de la evaluación de diseño con el entramado teórico y lo desarrollado en el contexto descrito, para ser el vehículo de validación de la hipótesis que guió esta investigación: “La Racionalidad y Coherencia en el Diseño de Políticas Públicas no solo comprenden fases técnicas de valoración, sino que contribuyen a establecer continuidades o rupturas en el marco de los modelos políticos-económicos-sociales en que se implementan”. Además, se puede afirmar que la comparación de dos políticas públicas del mismo tipo, implementadas en momentos históricos diferentes permiten establecer avances o retrocesos en el diseño de las políticas públicas, y también contribuyen a establecer las sintonías que guardan los diseños de las políticas con los Estados.

Al realizar este tipo de análisis comparativo se aporta al campo de estudio y análisis de las políticas públicas, y también permite mejorar la toma de decisión política y el proceso de planificación.

## 5. Conclusiones

En este apartado final, se desarrollan los matices más sobresalientes e innovadores de la propuesta de esta tesis, en cuanto a la importancia de la misma, y de la contribución que se hace –desde este humilde lugar- tanto al campo de lo académico, como a los Decisores Políticos.

Este trabajo de investigación permitió en primer lugar afirmar que si se comparan evaluaciones de diseño de Políticas Públicas del mismo tipo, de períodos históricos distintos; se puede dilucidar el sustento ideológico sobre el cual se asientan y en el cual se enmarcan los diseños de los programas, y se contribuye a establecer continuidades o rupturas entre los modelos políticos-sociales-económicos que se implementan.

En segundo lugar, a través de la construcción de una propuesta teórica-metodológica desde posiciones epistémicas críticas, y desde el campo de las Ciencias Políticas, se *presenta un enfoque alternativo que puede contribuir al estudio y análisis de las Políticas Públicas.*

En tercer lugar, se realizó el estudio y el análisis de los dos programas que se eligieron como objeto de investigación; y se logró la consecución de ese objetivo, integrando “la evaluación de Diseño” como metodología de valoración crítica de esos procesos de planificación. Al “negar” las “políticas públicas” se desentrañó y cuestionó su diseño (en términos de análisis de relevancia; pertinencia; coherencia interna y externa), ese momento de la planificación significó la superación del estadio anterior, y se pudo obtener una síntesis en términos analíticos:

- “las continuidades y rupturas detectadas en los diseños”, son alentadoras en tanto, que si hay decisión y se aprende de los errores del pasado se puede avanzar en el mejoramiento de sus diseños.
- A través de la evaluación de diseño, se puede anticipar algunos impactos negativos que puede tener la política - siempre y cuando se logre determinar a qué paradigma ideológico responde el diseño- y detectar objetivos implícitos que no son pertinentes con los diagnósticos y revisten incoherencias con las estrategias.

- Realizar una lectura integral de todas las variables sociales, económicas y políticas, facilitan y refuerzan resultados de una evaluación correcta.
- Las comparaciones entre programas de diferentes momentos históricos, le permiten a la ciencia social saber cuánto se ha contribuido desde teorías sociales, políticas y económicas para mejorar la calidad de vida de la sociedad. Esas comparaciones, también le permiten a la elite política y administrativa, tener dimensiones sobre lo perjudicial que puede ser aplicar políticas que terminan beneficiando a otros agentes que no eran los demarcados en el diseño.
- La evaluación externa, resultó ser una herramienta práctica para tener en cuenta en el momento de construir los diagnósticos, permite tener un rápido conocimiento sobre otros programas que se están aplicando y elaborar estrategias en común con otros Ministerios para la resolución de la misma problemática; ahorrando recursos financieros, humanos y materiales.

Con esto no se da por terminada esta investigación, siendo posible seguir indagando y profundizado sobre esta metodología y avanzar más desde lo teórico y práctico en esta temática.

Por último, es imprescindible problematizar sobre la “evaluación” y las “políticas públicas” en nuestros contextos latinoamericanos, desde posiciones teóricas que rompan con lo impuesto y proponer diseños que sean viables y factibles para que nuestras sociedades alcancen bienestar con igualdad e inclusión.

A nivel regional la evaluación de las políticas públicas si bien cuenta con un interesante bagaje teórico que nutre al campo académico, la realidad registra importantes desafíos y un largo camino por recorrer por parte de quienes toman las decisiones más importantes. La coyuntura de la política electoral, los tiempos gubernamentales, lo urgente sobre lo necesario, los intereses clientelares y en ocasiones incluso hasta la falta de formación, son factores que inciden para que una verdadera evaluación sea reemplazada por seguimientos informales, reducidos a indicadores cuantitativos de largo plazo. Por ello, la propuesta de una metodología de evaluación se instrumenta como un aporte importante no sólo para la academia

misma en el marco de las ciencias sociales, sino también para la actividad cotidiana de los gobernantes.

Por otro lado, históricamente se afirmó desde diversas corrientes, que la metodología es un “camino” neutral, despojado de toda articulación teórica que empañe el lente “objetivo” del investigador. Sin embargo, y en tanto se considera que en la ciencia lo objetivo no es sinónimo de neutralidad, ni implica una renuncia a una determinada ideología, el enfoque propuesto se inscribe como una propuesta original en tanto propone un instrumento metodológico desde un determinado paradigma ideológico, y cuyas categorías teóricas permitirán a quienes estudian las políticas públicas analizar los fenómenos sociales en contexto con sus particularidades de tiempo y espacio. Esto último se presenta como relevante ya que permite detectar la lógica hegemónica que predomina en las fuerzas sociales en estudio.

Asimismo, se destaca la importancia de la existencia de un diagnóstico como instrumento clave en el diseño y formulación de una política y el análisis de la pertinencia de los objetivos como horizonte fundamental que atienda a los problemas detectados en diagnóstico inicial, evaluando la coherencia entre ambos.

Se plantea además, complementar en un futuro, la propuesta actual con algunas herramientas metodológicas que faciliten a los funcionarios públicos una guía que permita la detección de posibles conflictos que obstaculicen la implementación del diseño original de la política y la corrección durante “la marcha” para garantizar el logro de los objetivos planteados.

En síntesis, articular un enfoque teórico-metodológico desde un paradigma ideológico concreto en materia de evaluación de políticas públicas, constituye el principal aporte al conocimiento, en el afán de mejorar la toma de decisiones de los problemas que afectan a la sociedad actual.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1992) “El Estudio de las Políticas Públicas”. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Cohen, E.; Martínez, R. y Navarrete, C. (2001) “Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos”. Vol. I: Proyecto Joven. División de Desarrollo Social – CEPAL.
- Gastiazoro, Eugenio (2004) Historia Argentina: “Introducción al Análisis Económico-Social”, Tomo IV – de 1930 a nuestros días. Editorial Agora.
- Madoery, Oscar (2011) “Más y Mejor Trabajo para Todos, del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes. Políticas activas de empleo, Argentina 2003-2010. Sistematización y análisis integrado”. Programa CEA-OIT. 1er ed. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para Argentina. ISBN: 978-92-2-325307-3 (versión web pdf).
- Mitnik, Félix (1997) “Proyecto Joven: la capacitación laboral como herramienta de equidad social”. Boletín Cinterfor/OIT.
- Moscheni, Margarita (2005) ““Productos alternativos: ¿Una vía de diversificación para la estructura productiva sanjuanina?”. Beca de Investigación – CICYTCA.
- Naveda, Alicia (2011) “Laberinto de las desigualdades sociales”. Editorial Fundación de la Universidad Nacional de San Juan.
- Neffa, J. y Brown, B. (2011) “Políticas de Empleo III, 2002/2010”. Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo, publicación del CEIL – CONICET.
- Neffa, J. y Brown, B. (2011) “Políticas Públicas de Empleo I, 1989/1999”. Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo, publicación del CEIL – CONICET.
- Neffa, J. y Brown, B. (2011) “Políticas Públicas de Empleo II (1999-2002)”. Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo, publicación del CEIL – CONICET.
- Neffa, Julio (2010) “Las principales reformas de la relación salarial operadas durante el período 2002-2009”. CEIL-PIETTE-CONICET.
- Neffa, Julio (2012) “De las Políticas Pasivas a las políticas activas de empleo; análisis comparativo (1989-2011)”. Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo, publicación del CEIL – CONICET.
- Neffa, Julio (2012) “La evolución de la relación salarial durante la post-convertibilidad (2002-2010)”. Ponencia presentada en el IV Congreso Anual: “El desafío del desarrollo para la Argentina en un contexto mundial incierto”, 15; 16;

17 de agosto de 2012. Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina.

- Osuna, José Luis y otros (2000). “Guía para la Evaluación de Políticas Públicas”. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.
- Oszlak, Oscar (1980) “Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas”. Estudios CEDES, Vol. 3, Nº 2.
- PREJAL-OIT (2008) “Propuesta para una Política de Trabajo Decente y Productivo para la Juventud”. Lima, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. ISBN: 978-92-2-321328-2 (versión web pdf).
- Salvia, A. y Tuñón, I. (2002) “Los jóvenes trabajadores frente a la Educación, el Desempleo y el deterioro social en la Argentina”. Fundación Friedrich Ebert para la Serie Prosur “Jóvenes trabajadores en el Mercosur y Chile: Causas, Consecuencias y Políticas”, Santiago de Chile.
- Secretaria de Empleo (2008) “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Capacitación y Empleo para la Inserción Social”. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Thwaites Rey, Mabel (1999) “El Estado: notas sobre su(s) significado(s)”. FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Van Raap, Vanina (2010) “Educación, políticas sociales y acceso al mundo del trabajo: un estudio acerca de la desigualdad de oportunidades para los jóvenes en la Argentina”. Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Sociales.

***Páginas web consultadas:***

[www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar) (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)

[www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar) (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)

[www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar) (Ministerio de Educación)

[www.minagri.gov.ar](http://www.minagri.gov.ar) (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca)