

El revés de la trama en los dispositivos de apoyo a la inserción laboral juvenil

Un análisis del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

Eugenia Roberti

Introducción

El problema de la integración de los jóvenes al mercado laboral continúa representando una parte fundamental de la *cuestión social* en la Argentina, que está presente en la agenda estatal desde la década de 1990. Sin embargo, a lo largo de nuestra historia, han surgido distintos enfoques sobre la manera en que se configuró la *problemática juvenil*, que incidieron en las formas que ha adoptado su modo de intervención.

Para comienzos del nuevo siglo las intervenciones públicas en materia de empleo adquieren una reconfiguración de la mano del diseño de políticas *activas*, que se contraponen a las del período anterior caracterizadas como asistencialistas y compensatorias. Este paradigma emergente imprime un carácter novedoso al modo en que se conceptualiza la *cuestión juvenil*, que ubica los dispositivos de apoyo a la inserción laboral en el marco más amplio de las políticas de protección social, desde un enfoque de ampliación de derechos y de intersectorialidad (Jacinto, en este volumen).

El presente artículo pone foco en analizar el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT) como parte de estas nuevas iniciativas, desde los múltiples sentidos que adquiere. En primer lugar, se rescatan brevemente los antecedentes del dispositivo al mismo tiempo que se realiza una caracterización de su lógica político-institucional. En una segunda instancia, se profundiza esta mirada analítica al indagar las tramas que despliegan múltiples actores e instituciones. Desde este lugar, nos proponemos señalar tanto las articulaciones novedosas como también los límites y contradicciones que surgen en el proceso de implementación de la política.

Para abordar estos objetivos desarrollamos una estrategia metodológica cualitativa. A través de la *investigación documental* (Valles, 1997), sistematizamos información proveniente de resoluciones ministeriales, documentos programáticos, páginas web oficiales e informes de resultados de organismos estatales. Asimismo, realizamos *entrevistas en profundidad* a

funcionarios nacionales y equipos técnicos locales del programa (directores, coordinadores, talleristas, tutores y personal de la GECaL). Es importante señalar que el artículo se inserta en una investigación más amplia que se desarrolla en los municipios de Avellaneda y La Matanza (Provincia de Buenos Aires), con el objetivo de comprender la configuración de las trayectorias formativo-ocupacionales de jóvenes que participan del PJMMT durante el período 2008-2016.

Inserción institucional y regulación normativa del PJMMT

Desde principios de la década de 1990, han surgido en la Argentina un conjunto de políticas y programas de apoyo a la inserción laboral juvenil, que difirieron en cuanto a sus supuestos, orientaciones y estrategias de intervención.¹ Los primeros programas, desarrollados desde la lógica compensatoria de intervención mínima del Estado, orientada a paliar los *desajustes* temporarios del mercado, focalizaron el problema en los *déficits* de formación de los jóvenes (Jacinto, 2008; Schmidt y van Raap, 2008; Guelman y Levy, 2009; Barbetti, 2010). Sin embargo, a partir de los años 2000, en el marco de un acentuado cambio de contexto socio-político y económico en la región, se produjo un viraje en la lógica de intervención que responde a nuevas conceptualizaciones en torno a la problemática del empleo juvenil (Jacinto, 2010). Este giro en los enfoques y orientaciones de las políticas supone un nuevo modo de entender el papel del Estado en el abordaje de *la cuestión social*, que se sostiene en un modelo inclusivo basado en la universalización y el enfoque de derechos (Pautassi, 2010; Danani y Hintze, 2011).

En términos específicos de políticas de empleo, este viraje se ha identificado como el pasaje de un modelo de subsidios a los desempleados hacia un modelo basado en la *activación*, que se orienta a la realización de una contraprestación por parte de los sujetos destinatarios (Jacinto, 2010; Neffa, 2012). De este modo, las denominadas *políticas activas de empleo* comprenden aquel conjunto de medidas, programas y planes de gestión que representan el giro operado en las políticas laborales en su etapa de post-convertibilidad o post-neoliberal (Salvia, 2013). Si bien su aparición en el marco del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) transcurre a mediados de la década de 1990, su consolidación tiene lugar en el primer decenio del nuevo siglo. Ya presente en el ideario del Plan Jefes y Jefas de Hogar

¹ Desde los años '90 a la fecha es posible distinguir cuatro programas que pueden ser considerados como parte de las iniciativas del Estado Nacional para dar respuesta a la problemática laboral de este sector de la población: el Proyecto Joven (1993-2001), el Programa Incluir (2004-2007) y, en la actualidad, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (2008) y el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (2014).

Desocupados, adquiere un mayor impulso desde el año 2003 en el marco del Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo (CIPPEC, 2010, 2012; OIT, 2011).²

En el escenario de este conjunto de decisiones y herramientas estratégicas inauguradas por el MTEySS durante el nuevo milenio, se crea el 13 de mayo del año 2008 el PJMMT (Resolución N° 497), primera iniciativa ideada e implementada al interior de la estructura del Ministerio que tiene como destinatario un grupo poblacional específico: los jóvenes.

El Programa se inserta institucionalmente en la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, articulando para su ejecución con distintas direcciones al interior de la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional; ámbito donde se desarrollan todas las iniciativas, proyectos y programas relacionados a las acciones de capacitación laboral, orientación profesional, coordinación de servicios de empleo y de promoción del empleo. De este modo, el PJMMT “*nunca se constituyó como una unidad ejecutora*”, para la implementación de los componentes del programa se promueven articulaciones entre las distintas áreas del nivel central. La Dirección Nacional de Promoción del Empleo es la encargada de gestionar las posibilidades de que los jóvenes puedan realizar prácticas laborales en organismos públicos o privados y de brindar las herramientas a aquellos que quieran ingresar de manera independiente al mercado de trabajo. Por su parte, la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional gestiona en los temas vinculados con la terminalidad educativa y las capacitaciones. La misma promueve el desarrollo de cursos de formación firmando convenios con los Ministerios de Educación provinciales –oferta pública–, cámaras empresariales, organizaciones sindicales o de la sociedad civil.

Es importante señalar que el PJMMT presenta una regulación normativa que se enmarca en reglamentos operativos explícitos, en cuanto a las funciones correspondientes que debe adoptar cada organismo involucrado en la implementación del programa. Según el Artículo 1º, se postula como objetivo “*generar oportunidades de inclusión social y laboral de 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 prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo*” (Resolución 497/08). La población objetivo son jóvenes de 18 a 24 años de edad, con residencia

2 El lanzamiento de este Plan supuso una estrategia novedosa en la articulación sectorial y territorial de las políticas activas de empleo, destinadas a afianzar el entramado institucional y a promover la inserción laboral en empleos de calidad, a través de tres líneas de acción: generación de calificaciones que fortalezcan el entramado productivo a nivel local; inclusión social y laboral de los trabajadores, mediante el desarrollo de capacidades y competencias que mejoren sus condiciones de empleabilidad; promoción del Diálogo Social, como fundamento de la acción pública. Este cambio de foco en la oferta programática del MTEySS se observa, en particular, con el Seguro de Capacitación y Empleo que marca la transición hacia políticas activas con base en los municipios, a partir de la conformación de una Red de Servicios Públicos de Empleo (Página web MTEySS: <http://www.trabajo.gob.ar/masymejor/index.asp>).

permanente en el país, que no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria y se encuentren en situación de desempleo.

Respecto a la gestión del programa, el MTEySS cuenta con una red consolidada de agencias en territorio mediante las cuales se implementan todas sus iniciativas a nivel regional, provincial y municipal. En este aspecto de la institucionalidad ministerial, adquieren un rol central las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECaL) – dependientes de la Secretaría de Empleo–, a través de las cuales se concentran y canalizan a nivel provincial o regional la oferta de programas de empleo y capacitación laboral implementados desde el nivel central. Específicamente, tienen a su cargo brindar asistencia técnica a quienes estén interesados en presentar proyectos que se encuadren en los programas nacionales; desarrollando las tareas de evaluación, aprobación y seguimiento posterior de los mismos. Si bien estas gerencias funcionan a nivel provincial –con excepción de CABA–, el margen de acción para estas jurisdicciones es reducido. En efecto, los convenios firmados por las provincias no intervienen en la toma de decisiones estratégicas, en lo que refiere a la introducción de elementos innovadores durante la adaptación del programa al contexto municipal (CIPPEC, 2010, 2012).

Continuando con la tendencia de descentralización estatal iniciada en los años '90, la lógica de gestión del programa es local, a través de las Oficinas de Empleo (OE) de cada distrito (Resolución 176/05). Al interior de este nuevo dispositivo gubernamental se desarrolla el Área de Empleo para Jóvenes, por medio del cual se despliega el PJMMT. Precisamente, las OE son una extensión del MTEySS en el territorio y tienen el objetivo de administrar los programas que este ministerio propone; son *“herramientas básicas para articular, potenciar y comunicar a nivel local las políticas activas de empleo desarrolladas desde los tres niveles de gobierno”* (Deibe, 2008: 204).

A través de esta Red de Servicios de Empleo se conforma un Esquema Local de Prestaciones, que ejecuta el conjunto de servicios a brindar a los jóvenes con el objetivo de mejorar sus habilidades, competencias y calificaciones laborales, al mismo tiempo que se busca promover su inserción en empleos de calidad. La implementación de las políticas por parte de las OE genera una nueva forma de intervención que habilita a que los programas estén sujetos a las características que asume cada distrito. Este enfoque territorial permite comprender los procesos de heterogeneidad espacial y las particularidades que presentan los nuevos modos de configuración de la gestión pública.

Las políticas de carácter local, adquieren una importancia clave como herramientas para la construcción de una sociedad participativa, democrática y de derechos. Entre otras razones, por ser las instituciones más próximas a sus destinatarios, en la medida en que desarrollan sus actividades en ámbitos territoriales específicos que permiten una mayor y directa interrelación con los ciudadanos (y, para el caso, con los jóvenes).

Justamente por ello, son quienes están en mejores condiciones para identificar la problemática de intereses juveniles propia de su distrito, departamento o región, y trabajar por su inclusión e integración (Balardini, 2005: 10).

Para la concreción del programa se prevé una gestión conjunta entre los Gobiernos Provinciales y las Redes Municipales de Empleo dependientes del MTEySS; y la articulación –en diferentes instancias del proceso de implementación– con Instituciones Educativas y de Formación Profesional, Organizaciones Empresariales, Sindicales y de la Sociedad Civil. En este marco, un aspecto novedoso del programa es que apunta a una mayor institucionalidad y al fortalecimiento de la coordinación subnacional, promoviendo el diálogo social entre los distintos actores que configuran la relación educación-formación-trabajo. En correspondencia con esos ámbitos de intermediación, desde donde se busca promover la inclusión de los jóvenes, el PJMMT propone tres modalidades principales de intervención: terminalidad educativa, capacitación profesional e inserción laboral.

De forma más detallada, el PJMMT presenta entre sus líneas de acción: 1) cursos orientación e inducción al mundo del trabajo (obligatoria y previa al resto de las etapas del programa); 2) cursos de apoyo a la empleabilidad e integración social; 3) talleres de apoyo a la búsqueda de empleo; 4) certificación de los estudios formales obligatorios (esta prestación es la que cuenta con mayor cantidad de inscriptos); 5) cursos de formación profesional; 6) certificación de competencias laborales; 7) generación de emprendimientos independientes; 8) acciones de entrenamiento para el trabajo; 9) apoyo a la inserción laboral (incentivos financieros a las empresas). El conjunto de prestaciones puede variar de acuerdo al Municipio, pero siempre está presente el componente de orientación e inducción al mundo del trabajo. Es a través de ese módulo que cada beneficiario define qué otras prestaciones tomar.³

Así, el conjunto de componentes del programa está dirigido a servir de apoyo a los jóvenes en la construcción e implementación del proyecto formativo-ocupacional, y en el desarrollo de trayectorias laborales de calidad, adecuadas a sus perfiles, expectativas y entornos (Art. 4º Resolución 764/11). En este proceso cada joven cuenta con la asistencia de un tutor que es responsable de acompañarlo durante su permanencia en el programa. Precisamente, el Área de Empleo para Jóvenes de la OE debe contar con un equipo especializado para la atención de su población objetivo, integrado por los siguientes perfiles: orientador, tutores, capacitadores y relacionista con empresas. En el cuadro I se sintetizan las principales características del PJMMT.

3 Este curso introductorio está compuesto por cuatro talleres: Proyecto Formativo y Ocupacional; Derechos y Deberes de los trabajadores; Condiciones de Trabajo y Salud Ocupacional; Alfabetización Digital. A partir del año 2014, el curso de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo (POI), pasó a denominarse Curso de Inducción al Trabajo (CIT). Si bien su dictado se extendió de dos a tres meses, la cantidad de horas (130hs) continuó siendo la misma.

Alcance y datos sobre la inserción juvenil en relación al dispositivo

Con relación a los beneficiarios, desde sus inicios el número de adheridos muestra un crecimiento sostenido. Los informes oficiales del MTEySS señalan que, entre los años 2008 y 2010, se adhirieron al PJMMT 209 441 jóvenes de entre 18 y 24 años de edad. Y para el mes junio de 2014, se registraron 171 185 beneficiarios. La gran mayoría de estos jóvenes adherentes al programa participó de los talleres de orientación e inducción al mundo del trabajo (60 254). Otras prestaciones que concentran la mayor participación de beneficiarios en junio de 2014 son: la inserción en procesos de terminación de estudios básicos o medios (41 013), los entrenamientos para el trabajo (34 370) y, en menor medida, la formación profesional (13 249).

Tabla 1: Perfil de los beneficiarios del PJMMT (junio 2014)

<i>Mujeres</i>	50.7%
<i>Nivel Educativo: secundario completo</i>	88.9%
<i>Total de adherentes por rango etario: 20 a 21 años</i>	32.5%

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Estratégica para el Empleo, Secretaría de Empleo, MTEySS.

Tabla 2: Prestaciones total histórico (2008-2014)

<i>Orientación e Inducción al Mundo del trabajo</i>	518.240
<i>Apoyo a la Empleabilidad e Integración Social</i>	127.168
<i>Apoyo a la Búsqueda de Empleo</i>	72.603
<i>Terminalidad Educativa</i>	389.871
<i>Formación Profesional</i>	87.557
<i>Emprendimientos Independientes</i>	4.151

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Estratégica para el Empleo, Secretaría de Empleo, MTEySS.

Hacia una integralidad de acciones: las tramas del dispositivo en su implementación

En el apartado anterior detallamos el carácter integral de los múltiples componentes del PJMMT, que requiere de una coordinación con diversos dispositivos provenientes de la educación, la formación profesional, el sector productivo y los servicios de orientación. En este punto, cabe destacar que el nuevo escenario de las políticas se constituyó en una oportunidad para ampliar y fortalecer acciones integrales, que

buscan articular incluso con *lógicas sectoriales preexistentes*: un claro ejemplo son las líneas de acción de las distintas áreas del MTEySS, que preceden la creación del programa analizado. No obstante, esta tendencia se replica en el campo más amplio de los programas de protección social, como demuestra un documento reciente que sistematiza varias de estas experiencias (CIPPEC, 2010).

Asimismo, se observan esfuerzos en la búsqueda por la integralidad que intentan *trascender la lógica programática*, a partir de la vinculación con diversas políticas que amplían los apoyos y retroalimentan las sinergias. En el caso bajo estudio, adquiere especial interés dos acontecimientos que estrechan los vínculos entre múltiples actores sociales e institucionales que se despliegan al interior del PJMMT: por un lado, el fortalecimiento de los dispositivos de educación, con el surgimiento de la Ley de Formación Técnico Profesional 26 058/05, la Ley de Educación Nacional 26 206/06 y el resurgimiento de la EDJA a través del creación del Plan FinES (Resolución 917/08); por otro lado, la complementariedad con otras formas de protección social, principalmente, la AUH y el Prog.R.Es.Ar (Resolución 2 370/14).

Ahora bien, más allá de estas articulaciones a nivel macro-institucional, adquieren un lugar central las tramas de actores e instituciones que coadyuvan a la implementación de la política en el contexto local. De modo precedente, se apuntó que las características que presenta el programa otorgan un margen de acción más amplio al gobierno municipal a través de la gestión que realizan las OE en el territorio. Si bien existen variaciones en cada distrito, a continuación desarrollamos las vinculaciones necesarias para la puesta en marcha de las prestaciones que propone el programa junto a los actores que las llevan adelante.⁴

Como advertimos a través del trabajo de campo, las OE son el eslabón fundamental del entramado institucional programático, dado que allí es donde confluyen las distintas jurisdicciones y las demandas locales. En este espacio nodal se desarrollan actividades tan variadas como campañas de difusión, orientación para la presentación de documentación, inscripciones (altas y bajas del programa), intermediación laboral, actualización de la plataforma informática, derivaciones a instituciones de formación y terminalidad educativa, etc. Asimismo, muchas veces se constituyen en ámbitos de ejecución de los servicios de orientación y formación profesional (en este último caso, a través de anexos de IFFP).

De manera previa, señalamos que el CIT es el único componente obligatorio, al constituirse como eje y puerta de entrada al programa. Cada participante inicia su

⁴ En la implementación del PJMMT a nivel municipal se observa un desigual grado de desarrollo de las articulaciones verticales y horizontales, que repercuten en la importancia que adquiere cada una de los componentes programáticos. En efecto, el "éxito" del programa se juega en las múltiples estrategias que se despliegan entre los actores institucionales, que vislumbran vínculos más estrechos o regulares frente a otros de carácter más efímeros o débiles.

vinculación a través de un proceso de orientación e inducción al mundo del trabajo, donde actualiza, revisa o construye su proyecto formativo-ocupacional. Luego de definir este proyecto con ayuda del tutor, se acuerdan las actividades a las que será derivado el joven (dando comienzo a un proceso de imbricación con el resto de las prestaciones). Hemos apuntado que el PJMMT se encuentra altamente regularizado, mediante una normativa y un reglamento operativo que especifica claramente los actores involucrados y la delimitación de sus funciones. Sin embargo, en el proceso de investigación vislumbramos ciertos distanciamientos con la letra programática. En este punto, es interesante señalar que en el entramado institucional que emerge a nivel territorial, las OSC cumplen un rol predilecto mediante procesos de tercerización del nivel central, interviniendo como instituciones prestadoras de servicios vinculados con la orientación y el empleo independiente (desarrollando tareas que pueden variar en cada municipio, pero que incluyen desde elaboración del material didáctico, capacitaciones, evaluaciones, seguimientos hasta la contratación de personal a cargo del dictado de cursos).

Luego de este primer componente obligatorio, la prestación que adquiere más importancia en el PJMMT es la terminalidad educativa. Con el propósito de promover la incorporación de los jóvenes en acciones de certificación de estudios formales, el MTEySS suscribe convenios con las jurisdicciones educativas provinciales. A través de esta articulación se establecen vínculos estrechos y regulares que no presentan grandes inconvenientes a nivel de la implementación, ya sea en términos de vacantes o de acuerdos suscriptos con programas alternativos para la certificación del nivel primario y medio. En consecuencia, se amplían las posibilidades de terminalidad educativa en instituciones alternativas a la secundaria tradicional, tales como los servicios educativos para jóvenes y adultos, las escuelas secundarias de adultos y el Plan FinES.

En el componente de Formación Profesional también es posible observar una fuerte articulación con la administración pública provincial, en especial, con el Ministerio de Educación. El MTEySS es el encargado de fijar –por medio de ciertos criterios de calidad– convenios anuales en torno a la oferta de cursos, vacantes y capacitaciones necesarias. Asimismo, los sindicatos son un actor fundamental de este entramado institucional, en lo que refiere a los cursos de orientación sectorial. Según la información obtenida en las entrevistas con funcionarios, si bien el Ministerio de Trabajo brinda la posibilidad de que estas capacitaciones sean ofrecidas por otros actores, no se ha alcanzado ese objetivo; siendo la educación provincial y las seccionales sindicales quienes concentran la oferta de FP.

En relación a las prestaciones incluidas en el PROEMPLEAR cabe destacar, en primer lugar, que se caracterizan por representar una línea de acción marginal al interior del programa. En efecto, las vinculaciones entre las OE y el sector empresarial adquieren

un carácter *artesanal* e involucra, la mayoría de las veces, un conjunto de *prejuicios* hacia la contratación y las aptitudes de los jóvenes beneficiarios, que son necesarios sortear para fortalecer estos vínculos y establecer una estrategia más amplia que revierta la reducida cobertura que alcanza esta prestación. No obstante, desde el nivel central se han desarrollado acuerdos para entrenamientos profesionales en el sector público que se implementaron en distintos distritos, tal es el caso de la articulación que se establece con la Secretaría de Deporte de la Provincia de Buenos Aires, la cual dio lugar a prácticas calificantes en colonias de vacaciones. En este sentido, si bien en su surgimiento el programa se orientó a realizar los EPT en el ámbito privado, con el transcurrir de los años dicha tendencia se invirtió. A nivel municipal observamos estos desfases, adquiriendo una impronta más significativa la vinculación con el sector público; en este punto, es interesante señalar la formulación del PIL OE que conlleva una incorporación progresiva de beneficiarios a la planta de personal municipal.⁵

Los mundos del trabajo a los que se orienta el programa incluyen no sólo la salida laboral por medio de una relación de dependencia, sino también la efectuada a través del empleo independiente (ya sea, un emprendimiento productivo individual o asociativo). En este sentido, la Dirección Nacional de Promoción del Empleo del MTEySS es la encargada de ejecutar este componente, brindando asistencia técnica, capacitación e información sobre los financiamientos. Aquellos jóvenes que tienen una idea sustentable para armar un emprendimiento, deben realizar un trayecto que ya está determinado por el programa.

Para el otorgamiento del subsidio son derivados a un curso de gestión empresarial (de tres meses de duración) donde elaboran un Plan de Negocios: formulación del proyecto, evaluación de presupuestos, análisis FODA, comercialización del producto, etc. Una vez aprobado, se les brinda asistencia legal, técnica y financiera para la implementación del emprendimiento durante las primeras etapas de su desarrollo. Si bien, el taller lo dicta una OSC que contrata el Ministerio de Trabajo, el área de Empleo Independiente es la encargada de la aprobación y autorización del financiamiento. Cabe destacar que esta línea de acción es la menos desarrollada al interior del programa, según explica un funcionario: *“la cuestión del emprendimiento y los jóvenes, es muy delicado [...] además estamos trabajando con población vulnerable”*. De este modo, el autoemprendimiento es apoyado “moderadamente”, el joven debe haber pasado por un recorrido formativo, tener algún proyecto, alguna experiencia, que garantice las condiciones de viabilidad para la generación del propio empleo. En general, se estima que es difícil para un joven

5 El gobierno asumido el 10 de diciembre se encuentra realizando una “revisión” del PJMMT, hasta mediados de año, el programa estuvo “inactivo”, es decir, sin posibilidad de que ingresen nuevos participantes; por su parte, se ha limitado la gestión del PROEMPLEAR sólo al ámbito privado, buscando dar un lugar más importante a los EPT a través de la formulación de la Ley de Primer Empleo.

de estas características, poder desarrollar exitosamente un emprendimiento ya que no cuenta con el capital social y cultural necesario (Jacinto, 2014).

El cuadro 2 detalla los componentes programáticos a través de la trama de actores e instituciones involucradas en la implementación de esta política, haciendo foco en sus alcances y limitaciones.

Tensiones en la implementación del PJMMT

De manera precedente, buscamos comprender las tramas de actores e instituciones involucradas en la implementación del PJMMT. En este sentido, se apuntó al carácter integral que presenta el programa, que requiere de una multiplicidad articulaciones horizontales y verticales para desarrollar un esquema de prestaciones local. Ahora bien, en el transcurso de la investigación revelamos una débil coordinación entre los distintos niveles político-institucionales, que genera inconvenientes en el acceso a los servicios por parte de la población beneficiaria.

Un caso paradigmático es el de Formación Profesional, donde los actores involucrados en el entramado no se encuentran exentos de múltiples conflictos. A nivel macro-institucional, la ausencia de acuerdos entre MTEySS y Educación de Provincia durante el año 2012, ocasionó que los entonces beneficiarios no cobraran las ayudas económicas correspondientes a esa prestación. Asimismo, se han puesto cupos (8 000 plazas durante el año 2015 para toda la provincia de Bs. As.) que conlleva a que un porcentaje importante de jóvenes queden por fuera de los protocolos. Por su parte, de acuerdo a una evaluación interna del MTEySS, los Institutos de Formación Profesional conveniados con el MTEySS ofrecen cursos que presentan una significativa desigualdad respecto a su calidad y cantidad, ya sea al interior de cada provincia como a nivel inter-municipal (Teixidó, 2012).

Otra de las tensiones que se observa en la implementación refiere a que los enfoques sectoriales imprimen su lógica a nivel territorial. Este caso se presenta para las instituciones educativas con sus respectivos componentes: FP y terminalidad; donde el ciclo lectivo estipula una organización cuatrimestral o anual para el desarrollo curricular que produce discontinuidades frente a una política que requiere de la constante activación (debido a que el beneficiario es suspendido al transcurrir tres meses de no haber realizado ninguna actividad). Desde el lado de los jóvenes esto produce un alejamiento del programa, en razón de que no se encontraba abierto el período de inscripción, se debía esperar un nuevo cuatrimestre o, simplemente, había ausencia de vacantes. Desde el lado del MTEySS, una solución a estas desarticulaciones fue la incorporación de nuevas prestaciones que brindaran la posibilidad de que el joven

continúe vinculado durante los períodos del receso educativo, a través de los cursos de fortalecimiento de competencias para la empleabilidad. En este punto, un dato no menor es que al ser los sindicatos un actor fundamental del entramado institucional, en especial, en lo que refiere a los cursos de FP, termina siendo un ámbito expulsivo para jóvenes de los sectores más vulnerables: *“en eso se notó la tradicionalidad de la mirada del Ministerio de Trabajo ¿no?... las personas con los casquitos y overol... y la verdad que les costó mirar a los jóvenes con gorrita”*.

Por otra parte, es importante hacer hincapié en el componente de entrenamiento laboral que, mediante prácticas calificantes en empresas, construye un puente directo con el trabajo. En este sentido, la limitación que presenta esta línea de acción no sólo respecta al alcance que tiene entre los jóvenes, sino a que además en unos pocos casos estos entramados garantizan la inserción laboral de quienes transitan por este dispositivo. A esto se le suma, el establecimiento para su acceso de procedimientos de selección informales, que vislumbra los prejuicios en torno a una *“falta de cultura de trabajo”* en los jóvenes, adjudicada tanto por el equipo técnico local como también por el sector empresarial, prevaleciendo aquellos beneficiarios que cuentan con mayor capital cultural y social.

Desde las voces de los participantes entrevistados se observa una valoración positiva del programa, que asume múltiples sentidos vinculados con la ampliación de oportunidades educativo-laborales que brinda. Por el contrario, las tramas de actores e instituciones que subyacen a aquel son difíciles de vislumbrar por parte de los jóvenes. Un claro ejemplo radica en que muchas veces desconocen la institución encargada de certificar los *cursos oficiales*. En este sentido, los participantes no rescatan las articulaciones –a excepción que la institución adquiera un fuerte sentido de pertenencia, propiciando apoyos acumulativos a su interior– sino más bien las competencias para el trabajo y la sociabilidad entre pares.

Finalmente, según lo vislumbrado en el trabajo de campo, un último obstáculo que atenta contra la integralidad de las intervenciones que propone el programa está ligado a la debilidad en los procesos de acompañamiento. Si bien en la normativa aparecen claramente delimitados los roles que debe cumplir cada uno de los integrantes del Área de Empleo para Jóvenes, en la dinámica territorial estas funciones se desdibujan, a excepción del papel que desempeñan los relacionistas de empresas. La principal tensión que atraviesan los actores que conforman la OE está vinculada con la masificación del programa, al conducir a que adquiera una mayor relevancia el desarrollo de las tareas administrativa frente a los procesos de orientación y seguimiento que deben realizar los tutores.

En este punto, un factor que impacta fuertemente en el modo de organización y en los objetivos que persigue las OE, son los retrasos en el pago de honorarios por parte del MTEySS que ocasiona: por un lado, una importante rotación del personal, que se soslaya con aquellas personas catalogadas como *comprometidas*; por otro lado, el desdibujamiento de los roles del equipo técnico, al habilitar que se supla la falta ingresos a través de otras actividades que se desarrollan en el marco del programa, principalmente, el dictado de cursos de orientación. Sin embargo, paradójicamente, dichas tensiones presentan como contracara el establecimiento de lazos más fuertes con los jóvenes que acuden al conjunto de servicios que brinda bajo su órbita el personal de la OE, al incorporarse circuitos donde se establecen vínculos cara a cara que no se ven interrumpidos con la masividad del programa. En el cuadro 3 buscamos sintetizar el conjunto de tensiones que emergen del proceso de implementación programática.

Reflexiones finales

El presente artículo analizó el PJMMT como ejemplo paradigmático del giro en las políticas de protección social iniciadas en los años 2000, caracterizadas por la promoción de un enfoque de derechos, la intersectorialidad e integralidad. Se buscó así, en un primer momento, describir el marco normativo-institucional a través de la letra programática para, en una segunda instancia, analizar las particularidades que se vislumbran en su proceso de implementación.

Más allá de los aspectos inéditos que esta política presenta, hicimos especial hincapié en las contradicciones y tensiones que surgen en su gestión cotidiana. Indefectiblemente la intersectorialidad e integralidad de las acciones plantean un desafío para la coordinación de una multiplicidad de actores institucionales que continúan aún muchas veces al amparo de una lógica sectorial. En este sentido, se buscó echar luz sobre las vinculaciones que se requieren para la puesta en marcha del programa, a la vez que se profundizó en los factores que obstaculizan el proceso de ejecución: la lejanía del papel de los actores programáticos con la definición normativa, las desarticulaciones entre los distintos niveles gubernamentales, la dificultad en hacer puentes efectivos de los jóvenes con el trabajo, las trabas burocrático-administrativas y la ausencia de intervenciones personalizadas a través de un sistema de tutorías, entre otros.

A modo de cierre, el aspecto novedoso de esta política se trasluce en el carácter integral de sus componentes, que requiere de una multiplicidad articulaciones horizontales y verticales para desarrollar un esquema de prestaciones a nivel local. Así, las tramas de actores e instituciones involucradas en la implementación del PJMMT demanda una fuerte coordinación entre los distintos niveles jurisdiccionales; al mismo

tiempo, promueve el diálogo social de los diversos actores que configuran la relación educación-formación-trabajo. Ahora bien, la diversidad de prácticas y sentidos que los actores e instituciones ponen en juego, tanto en el diseño normativo como también en el proceso de implementación de la política, deja entrever que de esa trama de relaciones surgen efectos inesperados que van más allá de los objetivos originales formulados.

Cuadros

Cuadro I: Descripción del dispositivo: PJMMT

<i>Reparticiones públicas involucradas en su coordinación a nivel nacional, provincial y municipal</i>	<p>El PJMMT es un dispositivo ideado e implementado por el MTEySS.</p> <p>La lógica de gestión del programa es local, a través de las OE (extensión del MTEySS en el territorio). Al interior de este nuevo dispositivo estatal se desarrolla el Área de Empleo para Jóvenes.</p> <p>Para su ejecución se prevé una gestión conjunta entre los Gobiernos Provinciales y las Redes Municipales de Empleo; y la articulación con Instituciones Educativas y de Formación Profesional, Organizaciones Empresariales, Sindicales y de la Sociedad Civil.</p>
<i>Otras reparticiones públicas también implicadas en la implementación y sus roles específicos.</i>	<p>ANSES: a través del Prog.R.Es.Ar y la AUH.</p> <p>Acuerdos con Ministerios de Educación provinciales para dos componentes: terminalidad educativa y formación profesional.</p>
<i>Nivel de calificación o título implicado en el dispositivo</i>	<p>Cursos de Formación Profesional.</p> <p>Terminalidad del primario y/o secundario.</p>
<i>Tipo de dispositivos en relación al acercamiento al mundo del trabajo</i>	<p>PROEMPLEAR:</p> <p>Entrenamiento para el Trabajo (EPT) y Apoyo a la Inserción Laboral (PIL): se brindará incentivos financieros o asistencia técnica a las empresas para que presenten una propuesta de práctica calificante a los jóvenes del PJMMT, la misma se podrán realizar en espacios de trabajo públicos o privados.</p> <p>Programa de Empleo Independiente (PEI): promoción del autoempleo a partir de la generación de emprendimientos productivos, brindándose asistencia técnica y apoyo económico.</p>
<i>Intervención en los procesos de intermediación laboral:</i>	<p>Curso de Introducción al Trabajo (CIT).</p>
<i>Público al que apunta</i>	<p>Jóvenes de 18 a 24 años de edad, con residencia permanente en el país, que no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria y se encuentren en situación de desempleo.</p>
<i>Recepción de subsidio-beca y/o algún tipo de ayuda económica x participar (especificar cual y monto actual)</i>	<p>Se abona a los jóvenes ayudas económicas no remunerativas que varían de acuerdo a las actividades realizadas, siguiendo la Res. 2370/14⁶:</p> <p>Los jóvenes percibirán una ayuda económica mensual de \$600 durante su participación en: el CIT; los cursos de FP y los meses lectivos de certificación de estudios formales.</p> <p>PEI: los jóvenes percibirán la suma de \$15.000 por la realización de emprendimientos productivos.</p> <p>EPT: los jóvenes percibirán una ayuda económica mensual de \$2000 a cargo del MTEySS o en forma conjunta con la empresa (según el tipo y tamaño).</p> <p>PIL: los empleadores podrán descontar del salario un monto pago a los trabajadores por el MTEySS, abonando las contribuciones a la seguridad social.</p>

6 El monto de las ayudas económicas (no remunerativas) ha ido variado desde la creación del PJMMT, aquí tomamos la última actualización según el marco reglamentario de la Secretaría de Empleo.

Cuadro 2: Tramas del dispositivo en su implementación: actores, logros y dificultades

<i>CIT</i>	<p>Cursos impartidos por orientadores, tutores o instituciones especializadas contratadas a tal efecto. En las tramas locales aparecen articulaciones con OSC, a quienes se les terceriza su implementación.</p> <p>Logros: fomento de autoestima, reconocimiento de derechos laborales y establecimiento de vínculos con pares.</p> <p>Dificultades: alto grado de deserción.</p>
<i>Terminalidad y certificación de los estudios primarios y/o secundarios</i>	<p>Certificación de estudios primarios y/o secundarios, que se implementan en articulación con las carteras educativas provinciales, accesibles en términos de vacantes y modalidades de cursada.</p> <p>Logros: componente con mayor número de adhesiones.</p> <p>Dificultades: certificación de la asistencia en modalidades educativas alternativas a las tradicionales (FinES).</p>
<i>Cursos de Formación Profesional</i>	<p>Para incorporar a jóvenes en acciones de formación profesional, el MTEySS firma convenios con las jurisdicciones educativas provinciales y los sectores productivos (representados por cámaras, empresas y sindicatos). Las IFP deben cumplir con el REGICE, que establece determinadas condiciones para el val del MTEySS.</p> <p>Logros: competencias para la empleabilidad.</p> <p>Dificultades: la FP fue brindada principalmente por sindicatos (expulsivos de jóvenes vulnerables); no se logró que las OSC (con anclaje territorial) formaran también parte de esa oferta. Asimismo, surgen inconvenientes por la ausencia de convenios, la garantía de vacantes e incongruencias con la oferta formativa (respecto a intereses de los jóvenes).</p>
<i>PROEMPLEAR</i>	<p>Articulaciones con espacios de trabajo públicos o privados.</p> <p>Logros: la inserción laboral efectiva. Sin embargo, se observan inconvenientes para incorporar al joven en el puesto de trabajo en donde desempeñó la práctica.</p> <p>Dificultades: la articulación con las empresas privadas suele ser de un carácter "artesanal" y no ocupa un número importante en las prestaciones brindadas a los jóvenes.</p>
<i>PEI</i>	<p>El MTEySS contrata a OSCs para la realización del curso de gestión empresarial y su posterior seguimiento.</p> <p>Logros: la inserción laboral efectiva vía el autoemprendimiento.</p> <p>Dificultades: es un componente bajo entre los jóvenes del programa.</p>

Cuadro 3: Tensiones en la implementación y en las posibilidades de incidir en la inserción laboral

Referidas a las condiciones del mercado de trabajo	El principal inconveniente es que necesita ir acompañado de un contexto de crecimiento que promueva el desarrollo del mercado de trabajo.
Referidas a los entramados	El "éxito" del programa se define en el plano de la <i>subjetividad</i> (aspectos motivacionales, fomento de autoestima, adquisición de capacidades y habilidades para el trabajo). En el plano <i>objetivo</i> , se alcanza en algunos jóvenes la inserción laboral (experiencia PIL OE, etc.). Obstáculos en el desarrollo de la trama: dificultad para garantizar la conformación de un Esquema Local de Prestaciones que sea -como dice la normativa- variado, de calidad, accesible y en cantidad; falta de acompañamiento (sistema de tutorías), que permita una mayor permanencia de los jóvenes en el programa; precarización del equipo técnico local, que ocasiona una alta rotación de personal.
Referidos a los perfiles de los jóvenes	Visualización de la problemática de la inserción laboral juvenil como una responsabilidad individual, que es conceptualizada por el equipo técnico local en términos de: falta de " <i>cultura de trabajo</i> ", poco disciplinamiento, déficit de saberes; a lo que se suma " <i>la particularidad de la edad</i> " asociada con la inmadurez, ausencia de proyección, escasa motivación e interés (representaciones que son reproducidas por los propios jóvenes).

Referencias bibliográficas

- Balardini, Sergio (2005), "Políticas locales de juventud en municipios argentinos", *Políticas locales de Juventud Experiencias en el Cono Sur*, Fundación Friedrich Ebert, Serie PROSUR: 7-16.
- Barbetti, Pablo (2010), "Estrategias de inclusión socio-laboral juvenil. Acerca del papel del Estado, las Empresas y la Sociedad Civil en los diseños normativos de las políticas públicas", *II Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*. RED SIMEL, Facultad de Humanidades. Universidad Nacional de La Plata. 11 y 12 de Junio.
- CIPPEC (2010), "Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión", *Documento de Trabajo*, 45, Buenos Aires.
- CIPPEC (2012), "La implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en ámbitos subnacionales", *Documento de Trabajo*, 94, Buenos Aires.
- Danani, Claudia y Susana Hintze (2011), "Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación", en Danani, Claudia y Susana Hintze (comp.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Buenos Aires: Universidad de General Sarmiento.

-
- Deibe, Enrique (2008), "Políticas de empleo para la inclusión", *Revista de Trabajo*, 6. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Guelman, Anahí y Esther Levy (2009), "Educación, trabajo y trabajadores. La vigencia de las Teorías del Capital Humano y nuevas experiencias contra hegemónicas", 9° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- Jacinto, Claudia (2008), "Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral". *Revista de Trabajo*, 6. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Jacinto, Claudia (2010), "Veinte años de políticas de formación para el empleo de jóvenes vulnerables en América Latina: persistencia y reformulaciones", en *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes: políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*, Buenos Aires: Teseo/IDES
- Jacinto, Claudia (2014), "Los programas de educación, formación y empleo de jóvenes en el marco de los nuevos paradigmas de protección social", *Congreso de Formación en y para el trabajo de grupos focalizados de población*, Departamento de Investigaciones Educativas, Cinvestav, México D.F.
- Neffa, Julio (2012), "Empleo, desempleo y políticas de empleo. De las políticas pasivas a las políticas activas de empleo: análisis comparativo (1989-2011)", *Empleo, desempleo & políticas de empleo*, 10, CEIL/CONICET.
- OIT (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, Buenos Aires: Programa CEA/OIT.
- Pautassi, Laura (2010), *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en Argentina*, Buenos Aires: Biblos.
- Salvia, Agustín (2013), "Juventudes, problemas de empleo y riesgos de exclusión social. El actual escenario de crisis mundial en Argentina", *Friedrich-Ebert-Stiftung*, Berlín.
- Schmidt, Samanta y Vanina Van Raap (2008), "Entre décadas: El caso del Proyecto Joven y el Programa Incluir. ¿Rupturas o continuidades en los principios orientadores?", en Salvia, Agustín (comp.), *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina*, Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila.
- Teixidó, Lucrecia (2012), "Estudio sobre la dinámica institucional de las Agencias de Intermediación laboral", Documento Interno del MTEySS.
- Valles, Miguel (1997), "La investigación documental: técnicas de lectura y documentación, en *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid: Síntesis.

Resoluciones

Página web MTEySS: <http://www.trabajo.gob.ar/masymejor/index.asp>

Resolución 497/08. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Resolución 764/11. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Resolución 2 370/2014. Secretaria de Empleo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.