

DOCUMENTO DE TRABAJO N°94
AGOSTO DE 2012

La implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en ámbitos subnacionales

PAULA FORTEZA

Este documento fue elaborado como parte del proyecto "La incidencia de las variables político-institucionales en la gestión, pertinencia y alcance de los programas de combate a la pobreza: Un análisis de los principales programas en la Argentina desde el año 2002 hasta la actualidad", dirigido por Fabián Repetto [Proyecto de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica de la Nación, PICT N° 10/2206, convocatoria 2007].

Índice

Resumen ejecutivo.....	4
Agradecimientos	5
Introducción.....	6
1. Presentación de la Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	8
Problemática.....	8
Inserción institucional y sectorial.....	11
Estrategia de implementación	16
Objetivos específicos del programa	24
Población objetivo	24
Prestaciones.....	27
La implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	33
Relevancia y margen de acción de las provincias.....	33
Recursos y capacidades	36
Modo de organización.....	5
Conclusiones y recomendaciones de política pública	9
Anexo.....	12
Acerca de la autora.....	19
Notas.....	20

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Cantidad de GECal por provincia.....	14
Cuadro 2. Adhesión de municipios al PJMMT, 2008-2011.....	23
Cuadro 3. Beneficios meta en el marco del Programa Jóvenes	31
Cuadro 4. Sistematización de las prestaciones monetarias del PJMMT	31
Cuadro 5. Presupuesto de las Acciones de Capacitación Laboral del MTEySS.....	4
Cuadro 6. Transferencias a las provincias por las Acciones de Capacitación Laboral del MTEySS	4
Cuadro 7. Prestación prevaeciente y principales tipos de coordinación necesaria por provincia.....	6
Gráfico 1. Tasa de subocupación, empleo no registrado y desocupación, 1990-2010.....	8
Gráfico 2. Evolución de la tasa de desempleo por grupo etario. Años 2003-2009 (últimos trimestres)	9

Gráfico 3. Tasa de desocupación por provincia 1995, 2003, 2010 (en porcentajes)	10
Gráfico 4. Tasa de desocupación por regiones y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes) ...	10
Gráfico 5. Organigrama del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	13
Gráfico 6. Evolución mensual de las adhesiones acumuladas y de las personas cubiertas por el Programa Jóvenes	25

Resumen ejecutivo

Desde la crisis de 2001, los jóvenes de entre 19 y 25 años se encuentran expuestos al desempleo en forma masiva y sufren, por lo tanto, mayores niveles de incertidumbre económica y social que el resto de los grupos etarios.

Bajo el paraguas del Plan Integral de Empleo “Más y mejor trabajo”, diseñado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se encuentra el Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” (PJMMT) que intenta, desde el 2008, abordar esta problemática. Este documento analiza su implementación en diez provincias argentinas: Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero.

El informe se estructura en tres secciones. En la primera se presenta el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y se analizan en profundidad dimensiones como la problemática que atiende, su inserción institucional y sectorial, la estrategia de implementación bajo la cual se rige, sus objetivos específicos, su población objetivo y las prestaciones que ofrece.

En la segunda sección se analiza su implementación en el nivel subnacional, tomando en cuenta la relevancia del programa en el contexto provincial, el margen de acción de las provincias para intervenir en su diseño e implementación, los recursos y capacidades involucrados en las provincias relevadas y, finalmente, el modo de organización y la división de responsabilidades. Esta investigación permitió identificar que, más allá de un diseño e instrucciones de implementación, precisos y determinados desde el nivel nacional, **el programa tiene un alcance y una gestión cotidiana que varía en cada jurisdicción.**

La tercera sección del documento reúne las conclusiones de la investigación y las recomendaciones de política pública para promover una mejora tanto en la gestión del programa en el nivel local como en la oferta pública destinada a los jóvenes desempleados. En este sentido y con vistas a ampliar el PJMMT a todo el territorio nacional, se sugiere:

- 1) Mejorar las capacidades de gestión local.
- 2) Vincular la selección de la población objetivo con la cantidad de población necesitada (en términos de fortalecimiento de su empleabilidad) de cada localidad.
- 3) Mejorar la coordinación política y técnica entre los actores involucrados en el armado de las prestaciones locales, para imbricar al PJMMT en una política pública integral destinada a mejorar la situación de los jóvenes desempleados.
- 4) Articular el PJMMT con otros programas nacionales destinados a la misma población y con la oferta programática provincial que atiende a la misma problemática.
- 5) Inscribir al PJMMT en una política pública integral que tenga en cuenta la heterogeneidad del grupo poblacional en cuestión y acompañe a los ciudadanos a lo largo del ciclo de vida.

Agradecimientos

La autora reconoce muy especialmente los aportes realizados por Fernanda Potenza. También se reconoce a Gala Díaz Langou y a Juan Pablo Fernández, quienes colaboraron en el trabajo de campo, en la sistematización de la información relevada, en la elaboración de documentos de trabajo previos y en la revisión del presente informe; y a Carolina Aulicino y Estefanía Cano por su apoyo en la elaboración de este documento final. A su vez, agradecen a los entrevistados por su tiempo y predisposición.

Introducción

El presente documento tiene como objetivo general contribuir al conocimiento del modo en el que se gestionan las políticas de protección social en los niveles subnacionales de la Argentina. Para ello, su objetivo específico consiste en analizar la implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en 10 provincias argentinas.

El estudio forma parte de una serie de Documentos de Trabajo elaborados por el Programa de Protección Social de CIPPEC en el marco de un proyecto de investigación financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, dependiente del Ministerio Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

El propósito de dicha investigación consiste en explicar de qué forma las variables político-institucionales, y sus expresiones en políticas y programas concretos, influyen en los modos de organización, la división de responsabilidades, las prácticas de intervención, el alcance y la pertinencia de las intervenciones sociales. Para ello, se analiza la manera en que fueron implementados un conjunto de seis programas sociales en diez provincias argentinas.

Los programas estudiados fueron seleccionados por estar particularmente dirigidos a atender las necesidades de la población que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad económico-social, por representar, cada uno de ellos, iniciativas de relevancia dentro de la política de un determinado sector, así como también por operar bajo diferentes modalidades de gestión. Los seis programas abordados son los siguientes: Asignación Universal por Hijo para Protección Social; Plan Nacional de Seguridad Alimentaria; Plan Nacer; Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”; Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias.

Las provincias en las cuales se estudió la implementación de estos programas fueron elegidas por considerarlas representativas de la heterogénea situación social, política y fiscal de nuestro país. Las jurisdicciones priorizadas fueron: Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero¹.

En ese contexto, este Documento de Trabajo presenta los hallazgos y las principales observaciones derivados del trabajo de relevamiento de la implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en las 10 provincias seleccionadas.

El informe se estructura en tres secciones. En la primera, se efectúa una presentación general del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, analizando en profundidad dimensiones como la problemática que atiende, su inserción institucional y sectorial, la estrategia de implementación bajo la cual se rige, sus objetivos específicos, su población objetivo y las prestaciones que ofrece. Aquí describiremos el entramado de normativa, recursos disponibles y actores involucrados en la gestión del programa, como punto de partida para comprender el estado de situación de su implementación en el territorio.

¹ Una explicación con mayor detalle acerca de los criterios utilizados en la selección tanto de programas como de provincias puede ser consultada en el Documento “Protección social, marco teórico y metodológico para programas sociales”.

En la segunda sección, analizaremos la implementación del programa a nivel subnacional, tomando en cuenta la relevancia del programa en el contexto provincial, el margen de acción de las provincias para intervenir en su diseño e implementación, los recursos y capacidades involucrados en las provincias bajo análisis y, finalmente, el modo de organización y la división de responsabilidades implicado. Así obtendremos un panorama en el que descubriremos, más allá de un diseño e instrucciones de implementación, precisas y determinadas a nivel nacional, una serie de situaciones diversas en relación al alcance del programa y a la forma que adopta su gestión cotidiana en las jurisdicciones bajo análisis.

En fin, la tercera sección, recoge las conclusiones obtenidas en base a las secciones anteriores y las recomendaciones de política pública tendientes a promover una mejora de la gestión del programa a nivel local y de la oferta pública destinada a los jóvenes desempleados en general, elaboradas siguiendo las lecciones aprendidas a lo largo de todo el proceso de investigación.

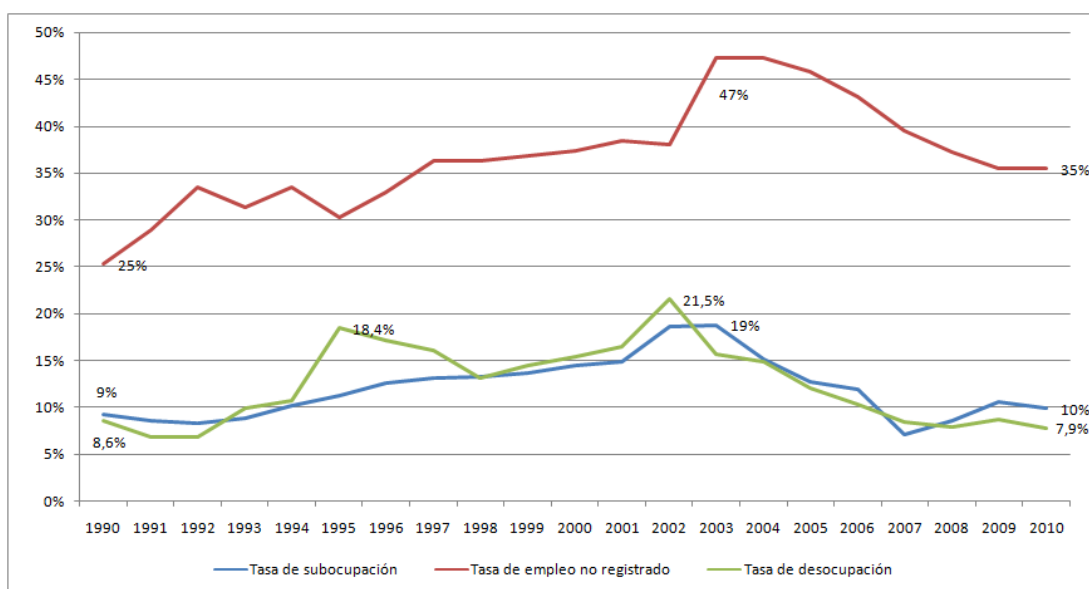
Las fuentes primarias y secundarias utilizadas a lo largo de este informe se encuentran enumeradas en la sección de Bibliografía.

1. Presentación de la Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

Problemática

Argentina atravesó a fines del año 2001 una nueva crisis que, además de constituir una debacle social, trajo consigo un cambio de tipo estructural en el sistema productivo. Esta transformación fue principalmente económico-social, pero también político-institucional y cultural. Una de las principales consecuencias de este proceso fue el resquebrajamiento del mercado laboral: la precarización laboral, el desempleo y la informalidad se banalizaron. La desigualdad social se cristalizó a partir de las diferencias en las oportunidades de inserción laboral y la calidad de la participación en el mercado de trabajo.

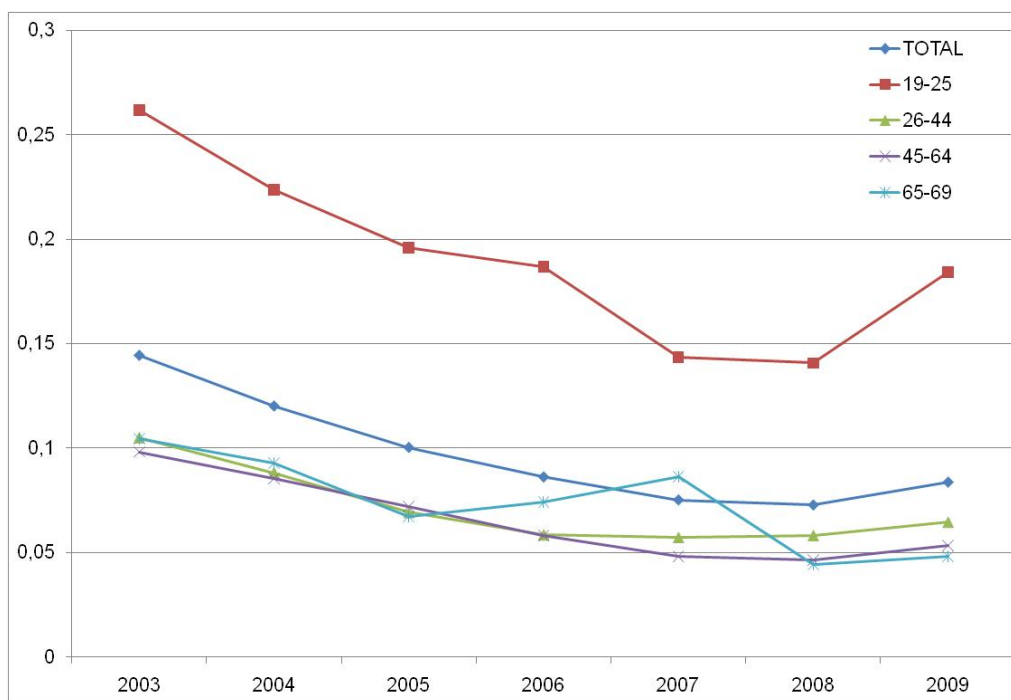
Gráfico 1. Tasa de subocupación, empleo no registrado y desocupación, 1990-2010



Fuente: CIPPEC, sobre la base de EPH, INDEC.

En dicho contexto, los jóvenes constituyeron el sector poblacional más vulnerable ya que sufrieron los múltiples efectos del proceso de desinstitucionalización (crisis de la escuela, crisis de la familia...), así como de la desestructuración del mercado de trabajo que caracterizó a la Argentina en los últimos 15 años (Svampa, 2005). Esto queda ilustrado, por ejemplo, a través de la enorme dificultad que experimentan muchos jóvenes para conseguir un primer empleo. El desempleo juvenil se concentra en los grupos sociales más vulnerables: afecta sobre todo a las mujeres y a los sectores menos calificados.

Gráfico 2. Evolución de la tasa de desempleo por grupo etario. Años 2003-2009 (últimos trimestres)

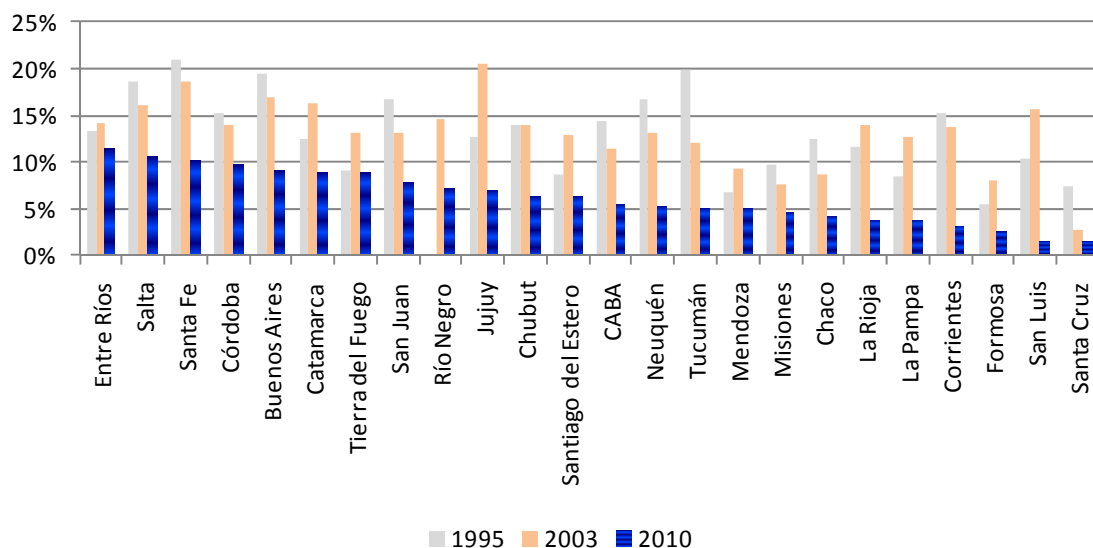


Fuente: CIPPEC, sobre la base de EPH, INDEC.

Analizando el gráfico, observamos que la falta de empleo afecta especialmente a los jóvenes entre 19 y 25 años, que se encuentran expuestos a mayores niveles de incertidumbre económica y social que el resto de los grupos etarios.

Por otra parte, la problemática laboral en nuestro país debe ser pensada desde su heterogeneidad a nivel territorial. Existen, por ejemplo, niveles de desocupación y tendencias muy variables en cada provincia.

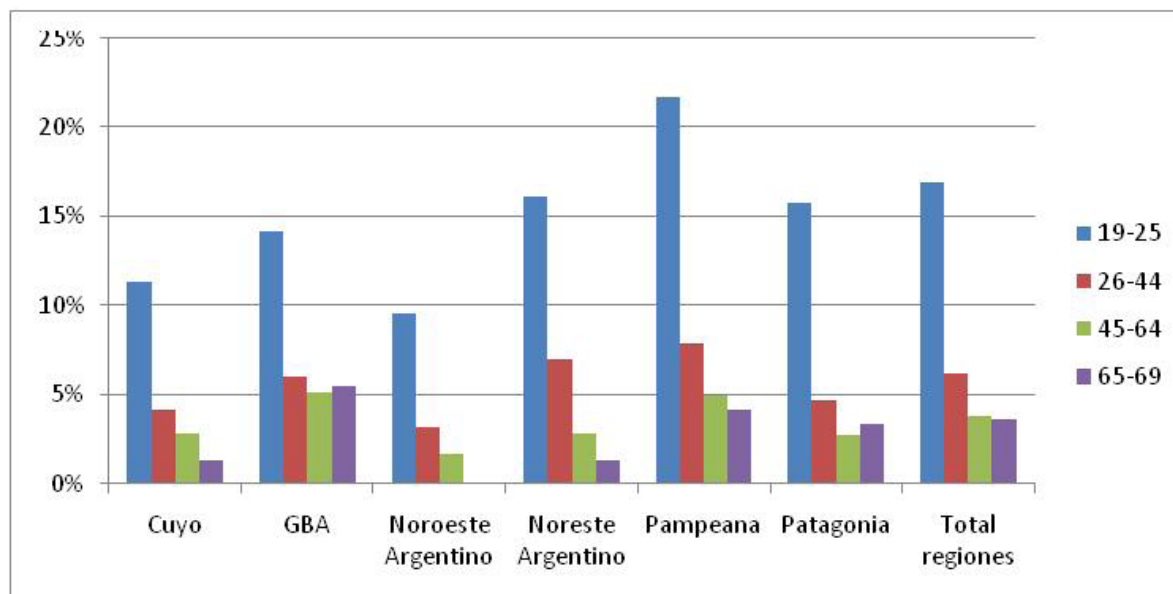
Gráfico 3. Tasa de desocupación por provincia 1995, 2003, 2010 (en porcentajes)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de EPH, INDEC.

Si bien la problemática del desempleo tiene distinto alcance dependiendo de la región bajo análisis, el grupo etario comprendido entre los 19 y 25 años constituye constantemente el grupo poblacional más perjudicado.

Gráfico 4. Tasa de desocupación por regiones y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de EPH, INDEC.

Al momento de afrontar esta problemática social desde las políticas públicas es importante tomar en cuenta su complejidad y multidimensionalidad. El modo de inserción en el mercado de trabajo determina dimensiones tan variadas como el ingreso de un individuo, el acceso a la protección social, la disposición de distintas dinámicas familiares, la posibilidad de tejer relaciones sociales o de construir una subjetividad satisfactoria. Aquí entran en juego aspectos relativos a la supervivencia material, tanto como al grado de inserción social y a la consistencia de la personalidad individual. El hecho de estar asociado a un trabajo precario, informal, o de estar desempleado, acarrea graves costos económicos, sociales, simbólicos y psicológicos en relación a las condiciones de vida individuales y familiares (Dborkin, Díaz Langou y Forteza, 2011).

En este contexto, analizar la implementación a nivel subnacional de una política activa de empleo del calibre del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo puede ser muy enriquecedor con vistas a comprender la manera más efectiva de combatir la problemática del desempleo tomando en cuenta dos de sus determinantes más fuertes (la edad y la localización geográfica) e involucrando todas las aristas de su complejidad y multidimensionalidad.

Inserción institucional y sectorial

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT o Programa Jóvenes), fue creado por la Resolución N° 497 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), el 13 de mayo de 2008.

El Programa se inserta institucionalmente en la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo. Esta Secretaría está facultada a dictar las normas complementarias, aclaratorias y de aplicación, y a celebrar los convenios que sean necesarios para la implementación de la resolución N° 497 del MTEySS.

El Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” fue creado en el marco de un conjunto de decisiones estratégicas definidas por el MTEySS en el Plan “Más y Mejor Trabajo”. Las medidas incluidas en este Plan estuvieron orientadas a ubicar al empleo en el centro de las políticas públicas que promueven la inclusión social; y a mejorar la cantidad y calidad del empleo aportando a las necesidades de un nuevo modelo productivo.

El Plan Integral de Empleo “Más y Mejor Trabajo” es una herramienta del MTEySS para promover políticas activas que favorezcan la creación de empleo genuino y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada. El mismo incluye la mayoría de los programas e iniciativas de la Secretaría de Empleo del MTEySS, e intenta articularlos para brindar un conjunto coherente para el logro de su objetivo. El Plan se propone cumplir con tres objetivos específicos:

1. La generación de las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo a nivel local.
2. La ejecución de acciones orientadas hacia la inclusión social y laboral de los trabajadores, afectados por el desempleo y la precarización laboral, mediante el desarrollo de sus capacidades y competencias para mejorar sus condiciones de empleabilidad.

3. La promoción del Diálogo Social, como fundamento de la acción pública, a través de la integración de la Nación, las provincias, los municipios, las comunas y juntas de gobierno, junto a la participación de todos los actores.

En este contexto, el Programa Jóvenes es la primera iniciativa concreta del Ministerio destinada a un grupo poblacional específico dentro del Plan. Aún si existieron políticas dirigidas a los jóvenes en el pasado, estas tuvieron una cobertura mucho menor. Desde ese entonces, el Programa Jóvenes cobró relevancia en la estructura del Ministerio, siendo uno de los más promocionados por la gestión del Ministro Tomada.

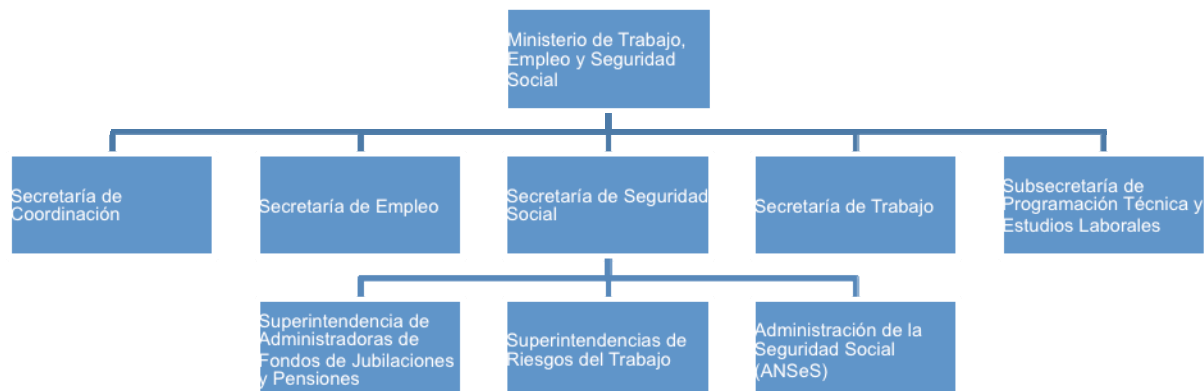
Si bien la iniciativa responde a un conjunto de decisiones estratégicas nuevas, pueden rastrearse antecedentes programáticos en el seno del MTEySS. En 1998, se implementó el primer programa dirigido a esta población objetivo. Era una experiencia piloto y se llamaba "Proyecto Joven". Con el gobierno de la Alianza, este fue reemplazado por el programa "Capacitar", de mayor envergadura. El programa se encontraba dirigido a jóvenes desocupados o subocupados entre 16 y 35 años con escasa o nula experiencia laboral, que provengan de hogares de bajos ingresos, no hayan completado el nivel educativo medio y no se encuentren asistiendo en horario diurno a la escuela. Así, desde la Dirección Nacional de Capacitación y Formación de Recursos Humanos, y con el apoyo financiero del BID, se ofrecían cursos de capacitación laboral y becas de ayuda económica a los postulantes que cumplieran con los requisitos necesarios. Desde aquel entonces, el MTEySS continuó mejorando y ampliando las acciones destinadas al grupo poblacional en cuestión.

A efectos de los propósitos de este estudio es importante mencionar los principales rasgos institucionales y organizativos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, haciendo foco, sobre todo, en su modalidad de intervención territorial. La institucionalidad actual del Ministerio fue sancionada el 21 de febrero de 2002, mediante el decreto N°355/02 que modificó la Ley de Ministerios.

Dicho Decreto establece las funciones actuales del Ministerio. Entre ellas se destacan la promoción de los derechos de los trabajadores en términos de libertad sindical, negociación colectiva, igualdad de trato, eliminación del trabajo forzoso y del trabajo infantil; el encuadre de las negociaciones y convenciones colectivas de trabajo; la inspección y fiscalización en relación a las condiciones de trabajo y al control del empleo no registrado; la coordinación de los planes y los servicios de empleo; la promoción de la capacitación laboral; la coordinación del sistema integrado de jubilaciones y pensiones; y la elaboración de estadísticas, estudios y encuestas sobre las problemáticas del trabajo, del empleo, de la capacitación laboral, de los ingresos y de la seguridad social.

Del mismo modo, se establece la estructura institucional básica del Ministerio según el siguiente organigrama:

Gráfico 5. Organigrama del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Fuente: CIPPEC, sobre la base de información de la página web oficial del MTEySS, consultada el 18 de junio de 2010.

La estructura funcional e institucional del Ministerio cuenta con tres pilares: la Secretaría de Empleo, la Secretaría de Trabajo y la Secretaría de Seguridad Social. Dentro de la Secretaría de Empleo se encuentran la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional y la Subsecretaría de Promoción del Sector Social de la Economía. Aquí se desarrollan todas las iniciativas, proyectos y programas relacionados a las acciones de capacitación laboral, de orientación profesional, de coordinación de servicios de empleo y de promoción del empleo. Dentro de la Secretaría de Trabajo se encuentra la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social y la Subsecretaría de Relaciones Laborales. Aquí se tratan las actividades relativas a las relaciones de trabajo, a la negociación colectiva y a la inspección de las condiciones de trabajo. En fin, bajo la órbita de la Secretaría de Seguridad Social se encuentra la Subsecretaría de Políticas de la Seguridad Social, así como los siguientes organismos: la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Aquí se programan normativa y económicamente los regímenes de la Seguridad Social.

Por último, merece destacarse que el MTEySS cuenta con dos espacios institucionales cuyas funciones son claves para el continuo mejoramiento de la gestión: la Secretaría de Coordinación y la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. La primera facilita la coordinación en aspectos administrativos, judiciales, presupuestarios, técnicos y relativos a los recursos humanos, mientras que la segunda se aboca a los estudios estadísticos, macroeconómicos y normativos relativos a las temáticas laborales. Es importante relevar, en particular, que el Ministerio cuenta con un sistema de información propio para la gestión de sus programas. Se basa en una plataforma digital que se gestiona a través de las Oficinas Municipales de Empleo, las GECaL y el propio nivel central. Los datos

de los beneficiarios, por su parte, se cruzan con las bases de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Por otra parte, el MTEySS se caracteriza por tener llegada institucional a todo el país a través de agencias propias instaladas a nivel regional, provincial y municipal. Este aspecto de la institucionalidad del MTEySS es central a efectos de este estudio. El nivel regional se encuentra cubierto por las Direcciones y Delegaciones Regionales, dependientes de la Secretaría de Trabajo. Estas se ocupan prioritariamente del control del trabajo en negro y de la mediación de los conflictos laborales. Cada una de las regiones (pampeana, conurbano, cuyo, NEA, NOA, centro y austral) cuentan con una Dirección Regional y varias delegaciones. Se cuentan, en total, 35 delegaciones en todo el país.

Para implementar las acciones en materia de empleo y capacitación laboral, se han creado las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECaL), dependientes de la Secretaría de Empleo, las cuales funcionan en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las GECaL concentran y canalizan la oferta de programas de empleo y capacitación laboral implementados desde el MTEySS. Específicamente, estas Gerencias tienen a su cargo brindar asistencia técnica a quienes estén interesados en presentar proyectos que se encuadren en los programas nacionales; recibir, evaluar y aprobar proyectos; y realizar su seguimiento posterior. La mayoría de las provincias cuentan con una GECaL localizada en la ciudad capital.

Cuadro 1. Cantidad de GECaL por provincia

Provincia	Cantidad de GECaL
Buenos Aires	6
Corrientes	1
Mendoza	1
Misiones	1
Neuquén	1
Río Negro	1
Salta	1
San Luis	1
Santa Fe	2
Santiago del Estero	1

Fuente: CIPPEC, sobre la base de información disponible en la página oficial de MTEySS, consultada en junio de 2010.

A nivel local, por su parte, funcionan las Oficinas de Empleo Municipales (creadas por Resolución 176/05), las cuales conforman la “Red de Servicios de Empleo”. En mayo de 2009 había Oficinas de Empleo Municipales funcionando en más de 300 localidades. Su

principal función consiste en vincular la oferta y la demanda de trabajo a nivel local, brindando información y orientación para el empleo y la capacitación. En otras palabras, hacen de nexo entre los programas públicos de generación de empleo o las oportunidades de trabajo originadas en el sector privado de la economía y las personas desocupadas o que buscan mejorar su situación laboral. Las Oficinas Municipales de Empleo se constituyen, entonces, en la vía de acceso a los programas del MTEySS y, en vista de esto, están a cargo de funciones tales como difusión de información; convocatoria a potenciales beneficiarios y asesoramiento a los interesados.

En relación a la operativa programática, se encuentran claramente delimitadas las funciones entre el nivel Central, las GECaL y las Oficinas Municipales de Empleo. Estas siguen las mismas pautas para los diferentes casos. El nivel central se ocupa de la coordinación general y del financiamiento de las acciones del Ministerio. Por su parte, las GECaL son responsables por el mantenimiento y la actualización de los registros de beneficiarios. Finalmente, las Oficinas Municipales de Empleo tienen a cargo el contacto con los ejecutores de proyectos y la puesta a disponibilidad de la información.

Con independencia de estas estructuras propias del nivel central, para la implementación de sus programas, el MTEySS suscribe “Acuerdos Territoriales de Promoción de Empleo” con los gobiernos subnacionales. Estos acuerdos forman parte de estrategias concebidas para dar respuesta a los problemas de empleo y a las necesidades de calificación de las personas, en el marco de los procesos y oportunidades de desarrollo de un territorio determinado. Por lo tanto, los Acuerdos Territoriales presuponen un proceso de desarrollo local como referencia, pero también actúan como promotores del mismo. En este sentido, se fomenta la generación de “planes territoriales”, que reúnen la voluntad de los actores locales de asumir compromisos y responsabilidades con los mismos, al integrarse y conformar una “Mesa Territorial”. Las Mesas Territoriales implican la construcción de una visión común sobre el desarrollo del territorio, una definición compartida de las políticas de empleo y calificación requeridas, una selección de los objetivos estratégicos que se proponen lograr y una asignación de responsabilidades para el gerenciamiento de las acciones contempladas en el plan. Están integradas por cinco tipos de miembros: representantes de los gobiernos locales y provinciales, organismos representantes de empresarios y productores, organizaciones representantes de los trabajadores, instituciones de formación especializadas y organizaciones de “I+D+i” (Investigación + Desarrollo + Innovación tecnológica) (Sotelo Macie, 2005).

El entramado institucional aquí descripto es el resultado de un proceso de reestructuración del Ministerio de Trabajo que se inició a principios de la década de 1990 y que buscó dar mayor peso a las acciones dirigidas a la promoción del empleo dentro de su esquema organizativo. El punto de partida de este proceso fue la promulgación de la Ley Nacional de Empleo (N°24013), el 13 de noviembre de 1991. La Ley regula aspectos tales como el empleo no registrado, la conformación del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, y la creación de servicios de estadística laboral y de promoción de empleo. Así, se asignaron nuevas funciones al Ministerio de Trabajo, entre las cuales se destaca la elaboración de programas de formación profesional para el empleo que incluyan acciones de formación, calificación, capacitación, reconversión, perfeccionamiento y especialización de los trabajadores.

Hasta entonces, las acciones de capacitación se llevaban a cabo únicamente mediante la firma de convenios con sindicatos, empresarios u ONG, o se implementaban desde el

Ministerio de Educación. La nueva asignación de funciones implicó una reorganización del Ministerio de Trabajo: en 1992, se crearon las subsecretarías de “Formación Profesional” y de “Empleo” destinadas específicamente a la formulación de programas de empleo y capacitación. Con vistas a mejorar la integralidad de la oferta brindada, las dos secretarías se fusionaron, en 1995, constituyendo la “Secretaría de Empleo y Formación Profesional”.

Por otra parte, entre 1995 y 1996, se creó una estructura institucional representante de dicha Secretaría a nivel provincial que permitiera efectivizar en territorio los propósitos planteados por el Ministerio a nivel nacional. Se crearon las Gerencias Regionales de Promoción del Empleo (GRPE), encargadas de la difusión y administración de los programas de empleo transitorio y de empleo privado, y las Gerencias de Formación Profesional, destinadas a la promoción y administración de los programas de capacitación laboral.

Estrategia de implementación

El Programa, si bien espera ser implementado en todo el territorio Argentino, ha comenzado su ejecución de forma gradual en algunos municipios del país. Esto se debe tanto a la necesidad de contar con la voluntad política y la buena predisposición de las autoridades locales, como a la necesidad de la pre-existencia o creación de Oficinas de Empleo en las localidades para la implementación del Programa. En septiembre de 2010, el Programa se implementaba en 18 provincias y en 136 municipios (ver anexo I), mostrando una fuerte expansión respecto a Junio de 2009, momento en que el ámbito territorial cubierto por el programa abarcaba únicamente 11 provincias y 65 municipios.

Analizaremos más adelante los determinantes que, a nivel sub-nacional, influyen en la decisión de cada localidad de adherir al programa, tanto como en el momento del lanzamiento de la implementación en cada caso. Sin embargo, una exigencia es común a todos los ámbitos de aplicación del programa. El municipio en cuestión debe contar con una **OEM** que disponga, a su vez de un *Área de Empleo para Jóvenes*.

La **OEM** debe estar compuesta por técnicos capacitados en las funciones de coordinación, recepción, orientación, capacitación para la búsqueda de empleo y promoción de los servicios de intermediación laboral y en la utilización de los servicios disponibles en el portal informático de la Secretaría de Empleo (www.empleo.gov.ar).

El *Área de Empleo para Jóvenes en la OEM* debe contar con un equipo especializado para la atención de los jóvenes. Éste debe estar integrado por los siguientes perfiles:

- a. **Orientador:** su función es dirigir el proceso de orientación e inducción al mundo del trabajo de las y los jóvenes, para lo cual tendrá a su cargo la organización, implementación y evaluación de las actividades descriptas en este proceso. Se reportará al Coordinador de la OEM.
- b. **Tutores:** su función será fortalecer y acompañar el proceso de desarrollo del proyecto formativo y ocupacional de las y los jóvenes a su cargo. Deberá realizar el seguimiento de todo el proceso desde la incorporación de la o el joven al Programa hasta su desvinculación. El seguimiento de la o el joven se realizará aun durante los seis meses posteriores a su desvinculación del Programa. Se reportará al Orientador.
- c. **Capacitadores:** su función será facilitar los procesos de enseñanza y aprendizaje en los talleres que se implementen en la fase de orientación e inducción al mundo del trabajo. Se reportarán al Orientador.

- d. **Relacionista con empresas:** este perfil, conforme a las normas vigentes, debe existir previamente en las OEM. Pero se le agregarán las tareas de búsqueda de lugares de aprendizajes en las empresas, donde se desarrollarán las prácticas calificantes.

La dotación de técnicos por perfil será definida de acuerdo a la cantidad de jóvenes que requieran su incorporación al Programa.

Una vez aseguradas las condiciones necesarias para lanzar el programa, la implementación del programa se organiza de acuerdo a los siguientes procesos:

1. Cumplimiento de las condiciones institucionales.
2. Puesta en marcha del Programa.
3. Circuito operativo de las prestaciones.
4. Procesos de liquidación y control del pago de las ayudas económicas a jóvenes.
5. Seguimiento técnico y supervisión de las acciones.
6. Suspensiones, desvinculaciones y reingresos de las y los jóvenes.

En el Reglamento Operativo del Programa se detallan los aspectos centrales de su modo de organización. Se establece que la implementación del Programa en las provincias y municipios requiere la firma de convenios con la Nación. Los convenios específicos para la implementación del Programa, son firmados por los Municipios, y en ellos se detallan los compromisos adoptados por cada una de las partes. Asimismo, es necesario señalar que para la implementación del Programa se utilizan los Acuerdos Territoriales y Sectoriales suscriptos por el MTEySS con las provincias, municipios y sindicatos.

A continuación se detalla², para cada una de los procesos mencionados, la división de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno:

1. Cumplimiento de las condiciones institucionales

El Municipio que tenga la voluntad y compromiso de implementar el Programa debe garantizar, por un lado, el funcionamiento de la Oficina de Empleo y la creación en ella de un Área de Empleo para Jóvenes y, por otro, la construcción, promoción y mantenimiento del Esquema Local de Prestaciones de Apoyo a la Formación e Inserción Laboral.

a) Oficina de Empleo Municipal (OEM)

Para la implementación del Programa es fundamental que la OEM tenga capacidad de prestar servicios de calidad en una escala suficiente para la atención de las y los jóvenes y demás personas con problemas de empleo en la comunidad teniendo en cuenta cuestiones vinculadas a la infraestructura, equipamiento, etc.

² Esta división de responsabilidades se encuentra detallada con mayor precisión en el documento: Díaz Langou, Gala, Potenza Dal Masetto, Fernanda y Forteza, Paula, Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión, CIPPEC, Documento de Trabajo N°45, Julio de 2010, Buenos Aires

b) Creación del Área de Empleo para Jóvenes en la OEM

El Área de Empleo para Jóvenes deberá adecuar su funcionamiento a las disposiciones y criterios establecidos por la Secretaría de Empleo (a través de la firma de convenios) y deberá organizar la ejecución del proceso de orientación e inducción al mundo del trabajo, tutoría y acompañamiento en la ejecución de los proyectos formativos y ocupacionales de las y los jóvenes, y la creación y funcionamiento de clubes de empleo donde las y los jóvenes puedan reunirse para compartir informaciones sobre oportunidades de empleo existentes en el Municipio y así aumentar su capital social. El Área de Empleo para Jóvenes contará con un equipo especializado en atención de jóvenes integrado por los diversos perfiles, que son detallados en el Manual de procedimientos (orientadores, tutores, capacitadores, y relacionista con empresas). El MTEySS se compromete a brindar asistencia técnica y financiera para la selección y contratación del personal del Área de Empleo para los Jóvenes.

c) Esquema Local de Prestaciones de apoyo a la Formación e Inserción Laboral

Es responsabilidad del Municipio que se incorpora al Programa construir y mantener el Esquema Local de Prestaciones de Apoyo a la Formación e Inserción Laboral (esto es, un esquema que incorpore las prestaciones que brinda el Programa). En caso que dicho esquema no se encuentre implementado localmente, el Municipio debe designar a un funcionario de primer nivel quien, con un equipo, es el encargado de coordinar la identificación y evaluación de las distintas prestaciones e instituciones que las brindan para ser utilizadas en la implementación y desarrollo del Programa. Para la creación del Esquema Local de Prestaciones, el Municipio, en coordinación con la GECAL correspondiente, deberá convocar a las potenciales instituciones prestadoras locales para informarles sobre las características del Programa y las acciones o proyectos en los que podrán participar. Podrán ser instituciones prestadoras del mismo: instituciones educativas, de capacitación y formación profesional, organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos, empresas, universidades, consejos profesionales, institutos de apoyo a la producción, el gobierno municipal, el gobierno provincial, etc. Asimismo, el municipio, en coordinación con GECAL correspondiente, podrá llevar a cabo reuniones con el gobierno provincial con el objetivo de articular la participación de la provincia en la construcción, promoción y mantenimiento del Esquema Local de Prestaciones a los fines de potenciar la accesibilidad, cantidad, calidad y variedad de las mismas.

2. Puesta en marcha y gestión del Programa

Para la puesta en marcha del Programa se celebran convenios con provincias y municipios con el objetivo de: definir las responsabilidades de cada una de las partes; elaborar un cronograma de implementación; y planificar las actividades a realizar entre las que se destacarán las acciones de difusión, convocatoria, inscripción e incorporación de las y los jóvenes al Programa.

a) Difusión

Las acciones de difusión que se acuerden tendrán como población objetivo, en primer lugar, a las y los jóvenes que cumplan con los requisitos establecidos en el Programa y, en segundo lugar, a los actores del mundo de la producción y del trabajo, con quienes se promoverán

compromisos de inserción laboral de los participantes del Programa y/o la generación de prácticas calificantes para las y los jóvenes que no tienen experiencia laboral.

b) Convocatoria de los jóvenes

Las y los jóvenes serán convocados a participar del Programa, brindándoles información acerca de sus principales características. La programación de la convocatoria se definirá en función de la cantidad de jóvenes relevados en el municipio y la capacidad diaria de atención que tenga la OEM a los efectos de realizar la incorporación de las personas al Programa. Las actividades de convocatoria pueden consistir en reuniones o talleres de información y sensibilización en barrios, organismos públicos provinciales o municipales y en organizaciones de la sociedad civil.

c) Incorporación de los jóvenes al Programa

Las y los jóvenes interesados en participar del Programa, serán derivados desde las actividades de convocatoria a la OEM de su domicilio mediante la generación de una cita; o podrán ingresar por sí mismos a la plataforma informática www.empleo.gov.ar vía Internet, a efectos de completar datos básicos de su Historia Laboral y generar una cita en la OEM. En la OEM, la o el joven firmará ante un orientador un Convenio de Adhesión. Posteriormente, el orientador remitirá —a través de la plataforma informática— dicha solicitud de incorporación a la GECAL que corresponda para su validación informática.

3. Circuito operativo de las Prestaciones

a) Orientación e inducción al mundo del trabajo

Para la puesta en marcha e implementación de las prestaciones que se ofrecerán a las y los jóvenes en esta etapa, el MTEySS proveerá los diseños y materiales curriculares que utilizarán los capacitadores, tutores y orientadores en el desarrollo de los talleres. El dictado de los talleres deberá preverse de acuerdo a un cronograma semestral presentado ante la GECAL correspondiente y aprobado por ésta. En éste se detallarán los recursos humanos internos y/o externos a la OEM que se asignarán, indicando en este último caso el monto solicitado al MTEySS en concepto de honorarios de los capacitadores, los que serán cofinanciados por un monto de hasta \$30 por hora. Una vez finalizada la etapa de orientación e inducción al mundo del trabajo, el orientador de la OEM, en base al proyecto formativo y ocupacional definido con cada joven, lo derivará a las prestaciones del Programa que sean adecuadas.

b) Formación para la certificación de estudios primarios o secundarios

Con el propósito de promover la incorporación de las y los jóvenes en acciones de certificación de los estudios formales, el MTEySS suscribirá convenios con las jurisdicciones educativas provinciales del país. Los convenios suscriptos preverán las vacantes necesarias para la incorporación de las y los jóvenes en acciones de certificación de nivel primario y medio. Estos convenios establecerán la incorporación de agentes educativos y/o facilitadores

que representan a la jurisdicción educativa provincial y que serán los responsables de mantener actualizadas las altas y bajas de las y los jóvenes incorporados en las instituciones educativas. Las Áreas de Empleo para Jóvenes de las OEM derivarán a las y los jóvenes a las vacantes disponibles en la localidad.

c) Formación profesional

Con el propósito de promover la incorporación de las y los jóvenes en acciones de formación profesional, el MTEySS firmará convenios con las jurisdicciones educativas provinciales del país y con los sectores productivos, representados por cámaras, empresas y sindicatos y otras instituciones del ámbito público y privado. Las Áreas de Empleo para Jóvenes de las OEM visualizarán en la plataforma informática la oferta disponible de cursos. La OEM derivará a las y los jóvenes a las vacantes disponibles en los cursos que respondan a su interés y al proyecto formativo y ocupacional elaborado durante el proceso de orientación e inducción al mundo del trabajo. La institución educativa, de carácter público o privado, mantendrá actualizada mensualmente la nómina de jóvenes incorporados a los cursos, la que será suministrada a la GECAL pertinente para las gestiones correspondientes al cobro de las Ayudas Económicas. Con el propósito de apoyar la elaboración de proyectos por parte del municipio, la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional proveerá a la OEM la nómina de Instituciones de Formación Profesional que han sido asistidas por el MTEySS en la elaboración de planes de mejora, las cuales podrán ser prestadoras de formación profesional en los proyectos presentados por el municipio. Adicionalmente, la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional proveerá de diseños curriculares elaborados en el marco de los acuerdos sectoriales para la presentación de las propuestas de formación profesional.

d) Certificación de competencias laborales

Para iniciar procesos de certificación de competencias laborales de las y los jóvenes que participan del Programa, la OEM deberá contactarse con la Unidad Técnica de Certificación de Competencias (UTeCC), dependiente de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional, para iniciar los procesos de certificación en los casos que estuvieran desarrollados los dispositivos o solicitar asistencia técnica y financiera al MTEySS, en caso de no existir ocupaciones normalizadas por normas de competencia laboral y/o instrumentos de evaluación desarrollados y/o evaluadores formados y disponibles y/o organismos de certificación reconocidos por el sector, para el desarrollo de los dispositivos mencionados en cada sector de referencia. Por su parte, la Unidad Técnica de Certificación de Competencias (UTeCC) deberá iniciar los contactos con los actores representativos para desarrollar la institucionalidad vinculada a la normalización y certificación.

e) Prácticas calificantes en ambientes de trabajo

Las y los jóvenes podrán ser derivados por la OEM a prácticas calificantes en ambientes reales de trabajo en empresas del sector público o privado. Las empresas podrán ofrecer vacantes para prácticas calificantes si no han incurrido en despidos colectivos en los últimos 6 meses, si no han sido sancionadas por empleo no registrado y si han cumplido con sus obligaciones derivadas de contribuciones y aportes a la Seguridad Social. La OEM realizará,

en coordinación con la GECAL y otras áreas que designe la provincia, una búsqueda activa entre las empresas localizadas en su corredor productivo, de posiciones de aprendizaje destinadas a las y los jóvenes que participan del Programa. Las OEM, a través de sus relacionistas darán asistencia técnica a las empresas con el objetivo de que las mismas presenten una propuesta de práctica calificante para las y los jóvenes integrantes del Programa. Las propuestas serán evaluadas por la GECAL, con evaluadores propios o a través de instituciones públicas o privadas, en especial universidades nacionales que suscriban convenio con el MTEySS, de acuerdo a parámetros suministrados por la Dirección Nacional de Promoción del Empleo. La Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional dictará una Resolución aprobando o desestimando las propuestas y la remitirá a la GECAL que corresponda, la que se encargará de notificar a las empresas o entidades y a las OEM correspondientes.

f) Inserción laboral

Las OEM, con apoyo del MTEySS, del gobierno provincial y del gobierno municipal, tendrán a su cargo la difusión entre las empresas privadas de la localidad o de la región de los perfiles de los desocupados inscriptos en sus registros. En particular, preverán la difusión de los perfiles de las y los jóvenes que participaron de las actividades del Programa. Para obtener el beneficio previsto, el empleador deberá pactar un salario con la o el joven, que en ningún caso podrá ser inferior a los mínimos establecidos en los Convenios Colectivos de Trabajo que resulten aplicables a la categoría y actividad y adherir a la Línea de Promoción del Empleo Asalariado del Programa de Inserción Laboral del MTEySS.

4. Procesos de liquidación y control del pago de las ayudas económicas a jóvenes

Las liquidaciones de las ayudas económicas previstas, estarán sujetas a los controles informáticos que el Comité Técnico de MTEySS establezca para determinar: a) la consistencia de los datos personales de los postulantes o participantes registrados en la plataforma informática, b) el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad y permanencia, y c) la inexistencia de incompatibilidades. Asimismo, la Secretaría de Empleo articulará mecanismos de intercambio de información con el Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social (SINTyS) del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y con las Provincias y Municipios que adhieran al presente Programa para la detección de posibles casos de incompatibilidad. La Comisión de Tratamiento de Denuncias de Programas de Empleo recibirá, analizará y encauzará las denuncias que refieran situaciones de incompatibilidad de las o los jóvenes participantes articulando con las distintas áreas de esta Cartera de Estado y los distintos actores intervinientes los cursos de acción a seguir.

5. Seguimiento técnico y supervisión de las acciones del Programa

Las acciones del Programa en el territorio serán objeto de seguimiento y supervisión por parte de la Coordinación de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización dependiente de la Secretaría de Empleo. En los casos en que se detectaran irregularidades o incumplimientos, la GECAL podrá intervenir a los efectos de re-direccionar las acciones para garantizar el cumplimiento de la normativa del Programa así como de los Convenios y/o

Protocolos firmados en el marco del mismo. Por otra parte, los equipos del nivel central del Programa diseñarán e implementarán acciones de evaluación integrales que consideren el funcionamiento de los aspectos institucionales y de las prestaciones implementadas en relación con las expectativas de las y los jóvenes, de la sociedad en general y de los actores sociales e institucionales que participan del mismo. Para estas acciones, se deberá contar con la colaboración activa del nivel municipal, provincial e institucional en la provisión en tiempo y forma de las informaciones requeridas.

6. Suspensiones, desvinculaciones y reingresos de las o los jóvenes

a) Suspensiones

Las y los jóvenes incorporados al Programa podrán solicitar la suspensión de su participación en el Programa, por un plazo máximo de 6 meses, ante la OEM por diversas causales. Dentro del plazo máximo antes indicado, la o el joven podrá solicitar la reanudación de su participación en el Programa.

b) Desvinculaciones

Las o los jóvenes incorporados al Programa se desvincularán del mismo por las siguientes causales:

- Por el incumplimiento de los términos del convenio de adhesión al Programa.
- Por la no presentación a las citas acordadas en la OEM.
- Por la no concurrencia a las prestaciones acordadas.
- Por haber abandonado el emprendimiento independiente, aprobado y asistido, luego de haber recibido incentivos financieros para su implementación.
- Por decisión de la o el joven.
- Por controles de gestión.

Las causales de desvinculación serán registradas en la plataforma informática y podrán ser visualizadas por la OEM y la GECAL. La OEM deberá comunicar por escrito a la o el joven la finalización de su participación en el Programa indicando el motivo.

c) Reingresos

En el caso de ser desvinculada/o por las causales descriptas, la o el joven podrá solicitar su reingreso ante la OEM, la cual registrará dicha solicitud en la plataforma informática para su aplicación sin más trámite por la GECAL. La o el joven desvinculado del Programa por las causales previstas contará con un plazo perentorio de 20 días desde su notificación, para desacreditar la causal de su desvinculación ante la OEM. Cuando la desvinculación cuestionada haya sido solicitada por la OEM, la GECAL será responsable de evaluar la pertinencia del planteo, conforme los criterios y circuitos que oportunamente se establezcan, previo informe de la OEM interviniente. En el resto de los casos, la Dirección de Programación Financiera de Programas de Empleo y Capacitación Laboral será la encargada

de evaluar la pertinencia de las solicitudes de reincorporación que se interpongan y/o de fijar los circuitos operativos necesarios para su tramitación.

Siguiendo este padrón, la implementación a nivel territorial ha tenido lugar de manera atomizada y por etapas. Esto responde a que no fue planificada centralizadamente sino que siguió la reunión de voluntades a nivel local. A medida que los gobiernos lograban reunir las condiciones para gestionar el plan y para pactar los acuerdos necesarios, se fueron incorporando localidades al área de implementación. A continuación podemos observar año por año la cantidad de municipios que adhirieron al plan en cada una de las provincias estudiadas.

Cuadro 2. Adhesión de municipios al PJMMT, 2008-2011

Provincias/Años	2008	2009	2010	2011 ³	Total de municipios adheridos
Buenos Aires ⁴	2	3	4	3	12
Corrientes		3	1		4
Mendoza		8		1	9
Misiones	3	3		1	7
Neuquén			2	3	5
Rio Negro	1	1			2
Salta		3			3
San Luis					0
Santa Fe		13			13
Santiago del Estero		2			2

Fuente: CIPPEC, sobre la base de entrevistas

Como se observa en el cuadro, la implementación comenzó tímidamente en el 2008 en las provincias de Buenos Aires, Misiones y Río Negro (Misiones fue considerada como la “prueba piloto”) y se concentró mayormente en el año 2009. El año 2010 y 2011 fueron años de incorporación progresiva de algunos municipios disgregados. En la segunda parte del presente trabajo nos propondremos analizar los determinantes de la decisión de implementar el programa, de la selección de las localidades y del momento de la implementación.

³ Los datos para el 2011 reflejan lo que los gobiernos se encontraban planificando en el año 2010 (año de realización del trabajo de campo por el equipo de investigación).

⁴ Estos datos corresponden a la gestión del programa desde la GECaL de La Plata

Objetivos específicos del programa

El objetivo del Programa Jóvenes se centra 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” (Res. N°261 Secretaría de Empleo).

En los fundamentos de la Resolución N° 497 del MTEySS, se afirma que el Programa es creado, dado que se considera necesario profundizar la estrategia del Gobierno Nacional que se centra en la generación de empleo, la reducción de la pobreza y la inclusión social. Se sostiene que es necesario fortalecer estas acciones para enfrentar la situación de desempleo que afecta a las y los jóvenes de 18 a 24 años de edad con estudios formales incompletos; consolidando el conjunto de instituciones y acciones en ejecución y creando nuevas herramientas para la mejora de la empleabilidad y la inserción laboral de los mismos. Esto se basa en la creencia de que las y los jóvenes adquieren un valor trascendental y preponderante como actores estratégicos del desarrollo integral de la sociedad, siendo la educación, la formación y los procesos de apoyo a la inserción en empleos de calidad las llaves para el logro del mencionado objetivo.

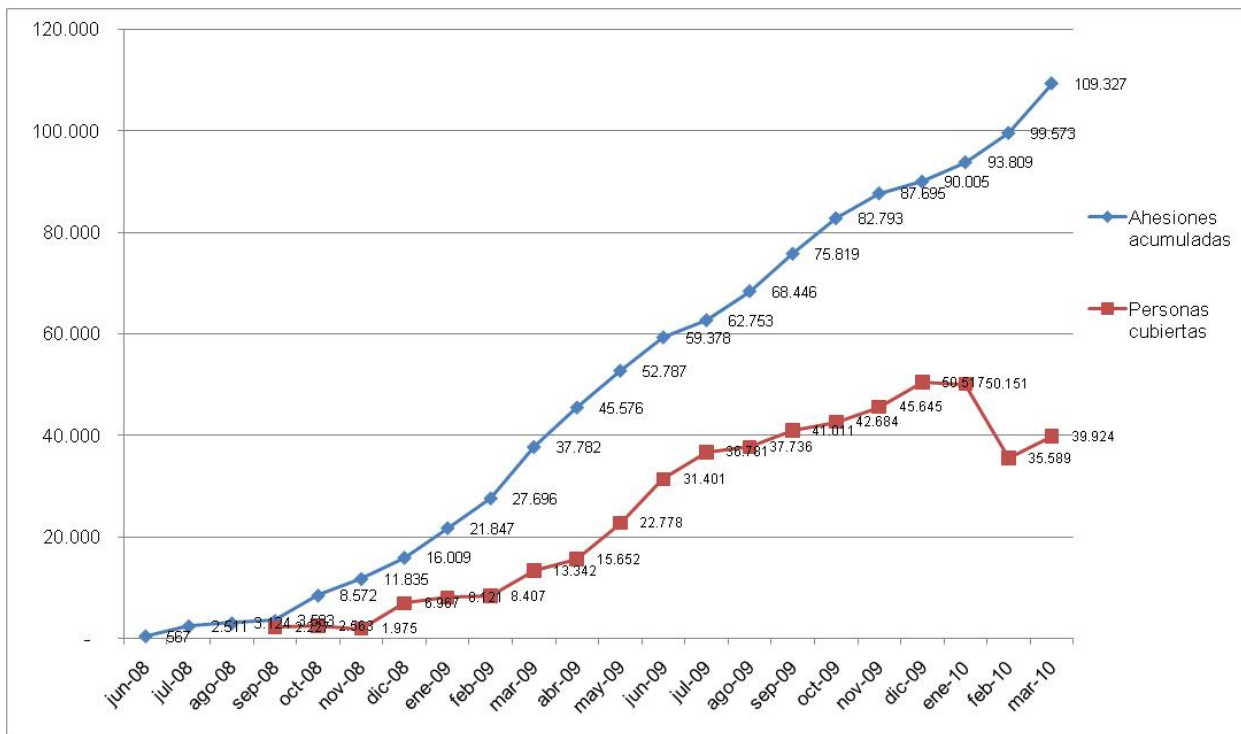
Población objetivo

Pueden participar del Programa las y los jóvenes entre 18 y 24 años de edad, que tengan residencia permanente en el país, no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria y se encuentren en situación de desempleo. Las y los jóvenes que superen el límite máximo de edad (24 años de edad) durante su permanencia en el Programa, podrán continuar hasta 24 meses contados desde su incorporación al mismo a efectos de completar su participación en las prestaciones definidas en su proyecto formativo y ocupacional.

A partir de esta definición se incorporan los potenciales participantes al Programa. Las provincias, en esta situación, no tienen mucha capacidad de introducir cambios, especialmente debido a que todas las altas y bajas del programa deben ser avaladas por las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) del MTEySS.

A marzo de 2010, el programa contaba con 109.327 beneficiarios y 39.924 prestaciones cubiertas. La evolución en el número de beneficiarios y prestaciones se detalla a continuación:

Gráfico 6. Evolución mensual de las adhesiones acumuladas y de las personas cubiertas por el Programa Jóvenes



Fuente: CIPPEC sobre la base de Berra (2010).

De acuerdo al MTEySS, el programa ha establecido como objetivo formar en competencias combinando estrategias formativas y de prácticas calificantes a 146.000 jóvenes (MTEySS, 2007). A marzo de 2011, este objetivo se había superado ampliamente: 303.934 jóvenes han adherido al programa en algún momento desde el inicio del programa hasta la fecha (Barroetaveña, 2010).

El informe de monitoreo del programa elaborado en agosto de 2011 describe el perfil de los beneficiarios en la actualidad. 51,1% de los beneficiarios son mujeres. 71,2% de los jóvenes no han tenido experiencia laboral previa. Aquellos que trabajaron lo hicieron en actividades de baja calificación y tiene expectativas de, gracias a su participación en el programa, realizar tareas laborales de mayor calificación a la que tuvieron.

A continuación, se detallan los procedimientos que deben seguir los postulantes para inscribirse, suspenderse o desvincularse del programa:

Inscripción, suspensión y desvinculación

Para **inscribirse** en el Programa, los interesados deben suscribir un convenio de adhesión en las Oficinas de Empleo Municipal (OEM) que forman parte de la Red de Servicios de Empleo.

Las o los jóvenes incorporados al Programa pueden solicitar la **suspensión** de su participación en el mismo, por un plazo máximo de hasta 6 meses, por las siguientes causales:

- a) por la obtención de un empleo;
- b) por embarazo o enfermedad propia o de un miembro del grupo familiar;
- c) por ausencia temporal de su lugar de residencia (Art. 8º, Res. N° 497 MTEySS).

Las o los jóvenes incorporados al Programa se **desvincularán** del mismo por las siguientes causales (Art. 9º, Res. N° 497 MTEySS):

- a) por incompatibilidades⁵ detectadas a partir de los controles que se establezcan para verificar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia;
- b) por detectarse que no participó de ninguna de las prestaciones previstas en el Programa transcurrido un año desde la finalización de la última prestación registrada;
- c) por el incumplimiento no justificado de los términos del convenio de adhesión al Programa;
- d) por la no presentación, sin aviso ni justificación, a las citas acordadas en la Oficina de Empleo Municipal (OEM);
- e) por la no concurrencia, sin aviso ni justificación, a las prestaciones acordadas;
- f) por haber abandonado el emprendimiento independiente aprobado y asistido, luego de haber recibido incentivos financieros para su implementación;
- g) por haber alcanzado la edad máxima para la permanencia en el Programa, salvo la excepción prevista en la Resolución 497, que permite la permanencia en el programa hasta por 24 meses contados desde su incorporación para los mayores de 24 años, a efectos de completar su participación en las prestaciones definidas en su proyecto formativo y ocupacional.
- h) por decisión del/la participante;
- i) por el vencimiento del plazo máximo de suspensión previsto por el artículo precedente sin que la o el joven manifieste su intención de reanudar su participación en el Programa.

En los casos previstos en los incisos a) a f), la o el joven no podrá reingresar al Programa hasta que se cumpla el plazo de 2 años a contar desde su desvinculación. En los casos contemplados en los incisos h) e i), a solicitud del o la joven, se autorizará su reingreso inmediato al Programa.

⁵ Las ayudas económicas contempladas en el programa son incompatibles con aquéllas del Seguro de Capacitación y Empleo, de la Asignación Universal por Hijo (y los ex beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar), otros programas de empleo o capacitación laboral (nacionales o provinciales), prestaciones por desempleo previstas en la Ley 24.013, prestaciones previsionales o pensiones no contributivas (salvo por discapacidad), y compensaciones o gastos por traslado o incentivos financiados por el MTEySS por la participación en acciones de formación profesional, terminalidad educativa o formación para el trabajo.

Prestaciones

El Programa implementa un conjunto variado de prestaciones que se reúnen en lo que se denomina un “Esquema Local de Prestaciones de Apoyo a la Formación e Inserción Laboral”. Las prestaciones pueden ser clasificadas entre prestaciones monetarias y no-monetarias. Las provincias participan en la implementación de varias de las prestaciones como efectores, pero no tienen capacidad de realizar ajustes respecto de las líneas de acción. Los municipios, por otra parte, tienen un rol más activo en el diseño del conjunto de prestaciones a brindar en el marco del Programa.

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 componente que cada beneficiario escoge qué otras prestaciones tomar (entre las que se encuentren disponibles en cada Municipio) y define así su proyecto formativo-ocupacional como mecanismo de inserción laboral e inclusión social, considerando sus particularidades.

Las prestaciones pueden ordenarse según los objetivos comunes a todas las políticas activas de empleo del MTEySS (Barroetaveña, 2011) del siguiente modo: prestaciones enfocadas a la orientación laboral, prestaciones enfocadas a la mejora de la empleabilidad, prestaciones enfocadas a la inserción laboral asistida y prestaciones enfocadas al sostenimiento del empleo.

Prestaciones enfocadas a la orientación laboral:

- **Orientación e inducción al mundo del trabajo:** este componente es el único obligatorio, y se constituye como eje y puerta entrada al Programa. Cada joven participante inicia su vinculación con el Programa a través de un proceso de orientación e inducción al mundo del trabajo, durante el cual actualiza, revisa o construye su proyecto formativo y ocupacional. Para ello el orientador y/o el tutor brinda a la o el joven elementos para la identificación de: i) sus intereses, necesidades y prioridades; ii) las particularidades de su entorno social y productivo; iii) los saberes y habilidades para el trabajo, que haya adquirido en distintos espacios de aprendizaje y experiencia; y iv) estrategias adecuadas para planificar y desarrollar su itinerario de formación, búsqueda y acceso al empleo. Asimismo, durante esta primera etapa la o el joven puede adquirir un conjunto de competencias indispensables para situarse frente a los requerimientos del entorno social y productivo. Teniendo como eje la construcción de su proyecto formativo y ocupacional, la o el joven participa de los talleres de orientación e información profesional que, entre otros, desarrollarán los siguientes temas: i. Análisis del contexto productivo local y de las oportunidades de empleo o de trabajo que se presentan; ii. Construcción o actualización del proyecto formativo y ocupacional; iii. Derechos y deberes de los trabajadores; iv. Condiciones de trabajo y salud ocupacional; v. Alfabetización digital. Cada joven desarrolla este proceso inicial de orientación laboral y participa en los talleres mencionados durante un período máximo de dos meses. Esta etapa es obligatoria y previa a la participación en las demás prestaciones. Sólo pueden desarrollarse en forma simultánea a esta etapa, los estudios primarios y/o secundarios.

- **Apoyo a la búsqueda de empleo:** las y los jóvenes reciben de manera permanente asistencia para la elaboración de estrategias adecuadas para la búsqueda de empleo. A estos efectos, son citados periódicamente en la OEM para evaluar los avances, dificultades y contingencias que puedan ocurrir durante el proceso de búsqueda. A partir de esta evaluación, con la asistencia del tutor, pueden rediseñar la estrategia inicial.

- **Tutoría y acompañamiento permanente:** adicionalmente, cada joven participante del Programa cuenta con la asistencia de un tutor personal (compartido con otros jóvenes), que es un miembro del equipo técnico de la OEM, y es responsable de acompañarlo/a durante toda su permanencia en el Programa. Para ello, el tutor mantiene reuniones periódicas, individuales o grupales, con cada joven que tendrán por finalidad:

- Proponer y acordar las actividades a las cuales será derivado/a conforme a lo previsto en el proyecto formativo y ocupacional.
- Verificar el desempeño en las mismas, su grado de satisfacción, las dificultades que debe enfrentar y proporcionarle medidas de solución.
- Promover la participación semanal de la o el joven en talleres o clubes de empleo, durante los cuales realizará búsquedas de empleo vía Internet o por otros medios, así como compartirá y reflexionará con sus pares acerca de sus experiencias, con la asistencia permanente del tutor.
- Derivar al joven a entrevistas de trabajo, en función de las vacantes de empleo ofrecidas por las empresas u otros empleadores.

Prestaciones enfocadas a la mejora de la empleabilidad

- **Formación para la certificación de estudios primarios y/o secundarios:** el Programa impulsa un sistema de estímulos y beneficios destinados a que las y los jóvenes certifiquen sus estudios de nivel primario o secundario, en tanto dichas certificaciones constituyen uno de los objetivos centrales del Programa. Para ello se instrumenta, 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 su certificación. Todas las entidades que se vinculen con la implementación del Programa incorporan como línea rectora de sus acciones la inclusión y permanencia de las y los jóvenes en esta prestación. Esta prestación es la que cuenta con mayor cantidad de inscriptos.

- **Cursos de formación profesional:** De acuerdo a sus intereses y expectativas de inserción laboral, las y los jóvenes pueden participar en los cursos de formación profesional que les sean ofrecidos por la OEM en el marco del

Esquema Local de Prestaciones Estos cursos les permiten a las y los jóvenes adquirir o fortalecer las competencias y habilidades requeridas para el ejercicio de la ocupación definida durante la etapa de elaboración de su proyecto formativo y ocupacional. Los cursos que se ofrecen cumplen con los criterios de calidad establecidos por el MTEySS en cuanto a su adecuación a las demandas socio-productivas del territorio (a partir de los Diagnósticos realizados por las GECAL) y de las necesidades formativas de las y los jóvenes.

- **Certificación de competencias laborales:** Las y los jóvenes que han tenido experiencia laboral previa pueden ser evaluados y certificados en las competencias laborales que han desarrollado en el ejercicio de esa ocupación. En caso que necesitaran 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 en cuestión.

Prestaciones enfocadas a la inserción laboral asistida

- **Prácticas calificantes en ambientes de trabajo:** para iniciar o completar la formación recibida, las y los jóvenes pueden realizar prácticas calificantes en ambientes de trabajo. Dichas prácticas pueden ser ofrecidas por empresas del sector público o privado, para lo cual recibirán asesoramiento por parte de las OEM. Las empresas formulan un proyecto que debe incluir, en alternancia o sucesivamente, un período de formación teórica y otro de formación en el puesto de trabajo. Durante el primero se desarrollan los conceptos técnicos básicos, aspectos de seguridad, higiene y salud que se aplican en el ejercicio de la ocupación, temas de calidad y mejora continua y otros que resulten pertinentes. Durante el segundo, con el apoyo de un tutor designado por la empresa, las y los jóvenes, aplicando los conocimientos adquiridos, completan su formación en prácticas realizadas en el puesto de trabajo. Las prácticas calificantes tienen un tope de 20 horas semanales, sólo se pueden realizar en horario diurno y no pueden realizarse durante los días sábados y domingos. Las y los jóvenes sólo pueden participar en una práctica calificante, cuya duración no exceda el plazo de 6 meses. Las prácticas calificantes que el joven beneficiario desarrolle en una entidad pública o privada en el marco de un proyecto no constituye una relación laboral con la entidad que ejecute el proyecto, ni con el Gobierno de la Provincia, ni con el Municipio o el MTEySS; ni genera responsabilidad solidaria de estos últimos respecto de las obligaciones a cargo de las entidades responsables de los Proyectos.

- **Intermediación Laboral:** a través de las OEM, las y los jóvenes incorporados al Programa son informados sobre las demandas de trabajo formuladas por las empresas que sean compatibles con sus perfiles profesionales. El tutor les informa sobre las condiciones de la oferta de trabajo y los asesora sobre las

características de la entrevista de selección, derivándolos a los potenciales empleadores.

Prestaciones enfocadas al sostenimiento del empleo

- **Generación de emprendimientos independientes:** las y los jóvenes que en su proyecto formativo y ocupacional se definen por el desarrollo de un emprendimiento independiente o pequeña empresa, en forma individual o asociativa, son derivados a cursos de gestión empresarial y son asistidos por consultores especializados en la elaboración de un Plan de Negocio. Una vez aprobado el Plan de Negocio, se les brinda asistencia legal, técnica y financiera para su implementación durante las primeras etapas de desarrollo del emprendimiento.
- **Incentivos financieros destinados a las pequeñas y medianas empresas que contraten jóvenes integrados al Programa:** cuando una PyME ofrece un empleo a un/a joven del Programa puede -por un plazo de hasta 6 meses- descontar del salario una suma mensual no remunerativa de \$ 400, que le será compensada al joven por el MTEySS mediante el mecanismo de pago directo. Las ayudas económicas que recibirán las y los jóvenes que sean empleados por una PYME sólo son compatibles con la percepción del incentivo previsto en el inciso b) del apartado anterior.

Es necesario resaltar, como se señaló en la sección de beneficiarios, que las ayudas económicas previstas en el Programa son incompatibles con la percepción, al mismo tiempo, de ayudas económicas previstas en el Seguro de Capacitación y Empleo, en la Asignación Universal por Hijo (o los antiguos beneficiarios del Programa Jefas y Jefes de Hogar), en otros Programas Nacionales, Provinciales o Municipales Sociales, de Empleo o de Capacitación Laboral, de prestaciones por desempleo previstas en la Ley N° 24.013 y sus modificatorias, y de prestaciones previsionales o de pensiones no contributivas, salvo las otorgadas en razón de la discapacidad de su titular. También son incompatibles con la percepción de compensaciones por gastos de traslado y refrigerio o de incentivos financiados por el MTEySS por la participación en acciones de capacitación, terminalidad educativa, formación profesional o de entrenamiento para el trabajo. Según la información remitida por algunas provincias, desde la implementación de la Asignación Universal por Hijo, se les permite a los beneficiarios del PJMMT que tienen hijos continuar percibiendo las prestaciones no monetarias del Programa, rescindiendo de las prestaciones monetarias para permitirles la percepción de la Asignación.

Según los datos incluidos en los mensajes de elevación de la Ley de Presupuesto, las prestaciones del Programa previstas para 2010 rondan los 750.000. Esto implica un importante aumento desde 2009:

Cuadro 3. Beneficios meta en el marco del Programa Jóvenes

Concepto	Detalle	2010	2009
Asistencia técnica a jóvenes desocupados	Beneficio mensual	750.000	414.000
Asistencia para capacitación	Institución asistida	450	550
Asistencia técnica y financiera en formación y terminalidad educativa	Municipio asistido	250	300
Asistencia técnica y financiera para terminalidad educativa	Beneficiario	140.000	140.000
Asistencia técnico-laboral financiera para capacitación laboral	Proyecto promovido	85	95
Capacitación laboral	Persona capacitada	120.000	130.000

Fuente: Mensaje de elevación de la Ley de Presupuesto 2009 y 2010.

Más allá de este conjunto de prestaciones se abona 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 entrega una tarjeta magnética personal e intransferible. Las ayudas económicas varían, de acuerdo a las distintas actividades que desarrollen las y los jóvenes en las diversas fases del Programa, de acuerdo a diversos parámetros que se detallan en la Reglamentación del Programa, que se sintetizan a continuación:

Cuadro 4. Sistematización de las prestaciones monetarias del PJMMT

Componente	Monto	Período	Incentivo	Compatibilidad
a) Orientación e inducción al mundo del trabajo	\$450	2 meses		Componente obligatorio
b) Asistencia a cursos de gestión empresarial	\$450	3 meses		Se superpone a a), c) y d)
c) Apoyo a la empleabilidad e integración social	\$450	4 meses		Se superpone a a), b) y d)
d) Apoyo a la búsqueda de empleo	\$450	6 meses		Se superpone a a), b) y c)
e) Procesos de formación para la finalización de estudios formales	\$150	18 meses	Monto multiplicado por cada módulo o trayecto aprobado, con un límite de hasta \$900 por año calendario.	Compatible con la obtención de un empleo y las otras ayudas económicas.
e) Formación Profesional	\$150	-	Monto multiplicado por la cantidad de meses de duración en el curso con un máximo de hasta \$900	Compatible con las demás ayudas económicas
f) Emprendimiento	\$150	9 meses	Monto inicial: \$4000 por joven (máximo \$20.000 proyecto)	Sólo compatible con la ayuda mensual de los componentes a), b), c) y d).
f) Práctica calificante en ambiente de trabajo	\$550	6 meses		Se debe haber aprobado el componente a).

Fuente: CIPPEC sobre la base de Res. MTEySS N°1298 (Noviembre 2010) y Marazzi (2009).

Según el informe de monitoreo del programa elaborado en agosto de 2011, las prestaciones más demandadas y más utilizadas por los beneficiarios son los talleres y la inserción en los procesos de terminalidad educativa básica o media. La participación de las mujeres en particular se acentúa en las acciones de formación profesional, en los cursos de gestión empresarial y en las actividades de autoempleo.

La implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

Relevancia y margen de acción de las provincias

En el caso del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, el margen de acción de las provincias para incluir modificaciones es acotado. Tanto los objetivos, como la población objetivo y la regulación normativa son definidos a nivel nacional y se encuentran estipulados con mucho detalle en el manual de procedimientos. Las provincias, al igual que los municipios, se ven involucradas principalmente en dos etapas de la gestión: la decisión de implementar el programa y el armado del esquema local de prestaciones. La decisión de implementar el programa depende, del nivel de necesidad social de la provincia, de la voluntad política y de la buena predisposición de las autoridades locales (provinciales y municipales), que deben firmar el convenio que inicia su establecimiento y, finalmente, de las capacidades institucionales y de gestión locales (los municipios seleccionados deben contar con una Oficina de Empleo, que disponga de un área de empleo para jóvenes, que haya mostrado un buen desempeño previo en la implementación de otros programas de la oferta del MTEySS y que cuente con los instrumentos necesarios para armar un buen esquema de prestaciones).

Por otra parte, las provincias y los municipios pueden cooperar con la GECal y la Oficina de Empleo en el armado del esquema local de prestaciones. Aquí se involucran sobre todo las áreas de educación (en relación a la línea de terminalidad educativa) y las áreas de trabajo (que brindan apoyo en la generación de vínculos con los sindicatos, organizaciones sociales y las empresas locales que puedan ofrecer cursos, capacitaciones, talleres y prácticas calificantes). A continuación detallaremos la lógica de intervención de los niveles sub-nacionales en cada una de las dimensiones (los objetivos, la población objetivo, la regulación normativa, la decisión de implementar el programa y el armado de la oferta de prestaciones) ilustrando los argumentos con ejemplos extraídos del trabajo de campo realizado en las 10 provincias seleccionadas para la investigación.

En primer lugar, los *objetivos* del programa están definidos en la normativa nacional que le da origen y lo regula: “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). No se prevé, ni se han realizado por el momento, adecuaciones a nivel jurisdiccional acerca de los objetivos.

La *población objetivo* del programa queda, asimismo, definida por normativa nacional: se trata de los jóvenes de entre 18 y 24 años, con residencia permanente en el país, que no haya completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria y se encuentren en situación de desempleo. Al respecto, en septiembre de 2010, el programa contaba con un total de 144636 inscriptos. A nivel provincial la cantidad de inscriptos es variable y depende de los convenios alcanzados en cada localidad en los que se fijan las vacantes a suplir. Podemos identificar 3 categorías que nos permiten clasificar las provincias en términos de la cantidad de cupos acordados por convenio: en la categoría de entre 0 y 5.000 cupos se encuentran Córdoba (4991), La Rioja (719), Corrientes (2583), Entre Ríos (3312), Jujuy (943), Santiago del Estero (1845), Chubut (1524), Rio Negro (1796), Santa Cruz (654) y Tierra del Fuego (587); en la categoría de entre 5.000 y 10.000 cupos, se encuentran

Santa Fe (6177), Misiones (8444) y Salta (6825); en fin en la categoría de más de 10.000 cupos se encuentran Buenos Aires (48591), San Juan (11780), Chaco (15258) y Tucumán (20703).

Respecto a la *regulación normativa*, el programa se rige por la normativa nacional establecida mediante la Resolución N°497 y su reglamentación punteada en la Resolución N°261, sin contar con regulaciones específicas a nivel provincial más allá de los convenios que se suscriben entre los municipios y el MTEySS.

Respecto a la *decisión de implementar el programa*, esta se encuentra descentralizada, es decir, depende de la voluntad de los municipios de firmar el acuerdo de implementación. Esta modalidad resulta en una implementación irregular y escalonada temporalmente. La implementación del programa en las provincias comienza entre mediados de 2008 y 2009 y se continúan, hoy en día, incorporando más municipios. Podemos encontrar tres determinantes que ayudan a entender porqué el programa se implementa en algunas provincias y en otras no, porqué se implementa en determinados municipios y el momento en que este implementa.

En primer lugar, la urgencia social puede implicar una implementación más rápida del programa. Misiones, por ejemplo, fue la primera provincia en la que se implementó el programa. En ese entonces, la provincia presentaba la tasa de indigencia más alta del país (11% frente al 5,1% nacional) y la problemática de los jóvenes había tomado especial relevancia. En efecto, todavía en el 2010, la provincia mostraba uno de los más altos índices de desempleo del país en la franja etaria de entre 19 y 25 años (19%).

En segundo lugar, la voluntad política y la buena predisposición por parte de las autoridades locales es clave en relación al lanzamiento del programa. El programa no ha logrado implementarse en la provincia de San Luis, por ejemplo, por la falta de existencia de un acuerdo marco entre el MTEySS y el gobierno provincial. Esto se debió a las diferencias políticas entre el gobierno nacional y el gobierno provincial, por un lado, y a la existencia de un programa provincial que apunta a la misma problemática y a la misma población objetivo, el Programa de Inclusión Social, del cual el gobierno provincial es muy receloso⁶. En la provincia de Río Negro el programa se implementa solamente en dos municipios, también por causa de diferencias político-partidarias que se ponen en evidencia en la poca entusiasta recepción que los municipios dan a la iniciativa y en la baja articulación lograda con los organismos de la administración pública provincial. En contraste, observamos el caso de Buenos Aires, en el que la implementación exitosa en 7 municipios se debe a la permanencia de las autoridades de la GECAL⁷ en su puesto por más de 15 años, lo que permitió acumular el capital político suficiente y el vínculo cercano con los intendentes necesario para facilitar el trabajo cotidiano en relación a la implementación de este plan. También en Santa Fe, el visto bueno a la política tanto por parte del gobierno provincial como de la mayoría de los municipios permitió alcanzar un total de 13 localidades activas.

⁶ Cabe la aclaración de que la existencia de un programa provincial similar no explica por sí sola la voluntad o no de implementar el PJMMT. De hecho en algunas provincias, como es el caso de Mendoza o Corrientes, el programa se superpone con iniciativas provinciales orientadas al mismo grupo y con prestaciones similares.

⁷ Esta información corresponde a la GECaL de La Plata, una de las 6 GECaL de la provincia. El estudio de campo se realizó aquí por ser la Gerencia de mayor alcance de la provincia.

Finalmente, la decisión de implementar el programa depende de las capacidades de gestión locales. Hemos visto que la existencia de una Oficina de Empleo que cuente con un área de empleo para jóvenes es una condición sine qua non para decidir si el programa se implementará en cada municipio. La disposición de las Oficinas de Empleo y su nivel de equipamiento dependen de la decisión conjunta del MTEySS, de las autoridades provinciales y de las autoridades municipales. Sin embargo, la implementación del programa exige condiciones adicionales a la simple existencia de Oficinas de Empleo. En Corrientes, por ejemplo, se tomó como criterio de priorización en la selección de los municipios, el desempeño que estos mostraron en la implementación de otros programas del MTEySS y la disponibilidad de actores e instrumentos para armar un buen esquema local de prestaciones. También a modo de ilustración, en Mendoza, dónde se optó por la implementación simultánea en 8 municipios, se desestimó la incorporación de algunos municipios ya que no contaban con los requisitos básicos necesarios para establecer una adecuada atención al público. Se esperaba la incorporación de uno de ellos a lo largo de 2011, luego de atravesar un proceso de ampliación de los recursos disponibles. En general, muchos de los municipios que se incorporaron en una segunda o tercera tanda del transcurso de la implementación han tenido que franquear procesos similares.

Respecto a la *oferta de prestaciones no monetarias*, la normativa nacional establece las prestaciones del programa que conforman un Esquema Local de Prestaciones que puede variar en cada municipio. Uno de esos elementos se implementa invariablemente en todos: el módulo de Orientación e Inducción al mundo del trabajo (POI), siendo la participación en esta instancia obligatoria. El resto de los componentes es definido a nivel municipal de acuerdo con las posibilidades que brinden los acuerdos sectoriales alcanzados y/o otros programas del MTEySS implementados a nivel local. Analizando las provincias bajo estudio observamos que los mismos pueden ser: certificación de estudios formales, presente también en todas las provincias pero siendo la prestación más requerida en Corrientes, Mendoza (96,5% de las prestaciones) y una de las más importantes en Misiones; cursos de Formación Profesional y entrenamiento laboral, presente principalmente en Misiones, Neuquén, Río Negro (donde las iniciativas vinculadas a capacitación laboral han tenido mayor demanda que aquellas orientadas a terminalidad educativa), Salta y Santa Fe; líneas de empleo independiente y microemprendimientos, que en el caso de provincia de Buenos Aires han sido las que resultaron de mayor ayuda; apoyo a la búsqueda de empleo, intermediación laboral, tutorías permanentes y prácticas calificantes en el ambiente de trabajo. En el caso particular de Santiago del Estero, es la única provincia en la que, hasta el momento de análisis, sólo se había finalizado con el desarrollo de un POI, en La Banda, y se estaban gestionando los arreglos institucionales para emprender las etapas siguientes.

Observamos, entonces, tres grandes grupos: las provincias en las que predomina la demanda por la certificación de estudios formales y en las que, por lo tanto se requiere un esfuerzo importante de coordinación con los Ministerios de Educación Provinciales (Corrientes, Mendoza, Misiones); las provincias en las que predomina la demanda por cursos, entrenamiento, capacitación laboral y apoyo al empleo independiente (Neuquén, Río Negro, Santa Fe, Buenos Aires y Salta) en las que la oferta se arma generalmente alrededor de intervenciones paralelas del MTEySS, como es el caso del Seguro por Capacitación y Empleo, y el caso particular de Santiago del Estero en dónde sólo se brinda el módulo POI.

Los desafíos de coordinación relativos al primer grupo incluyen, por ejemplo, sincronizar el lanzamiento del programa con el ciclo lectivo y las exigencias propias del

cronograma escolar, negociar con las autoridades sectoriales provinciales las plazas reservadas en las instituciones educativas para llevar a cabo la prestación y articular con el Programa Nacional de Finalización de Estudios para Jóvenes y Adultos (FINES) del Ministerio de Educación de la Nación, en las provincias en las que este se implementa. Este desafío no es fácil de sortear; en San Luis, por ejemplo, la imposibilidad de llegar a acuerdos entre la GECAL y el Ministerio de Educación, se convirtió en una de las principales razones por las cuáles el programa no se ha logrado implementar en la provincia. Por otra parte, el resto de las prestaciones involucra el establecimiento de contactos y de un trabajo conjunto con empresarios, emprendedores sociales y sindicalistas para los que en varios casos se llevan a cabo acuerdos con los Ministerios de Trabajo provinciales y acuerdos sectoriales con instituciones privadas.

En cuanto a los montos de las *prestaciones monetarias* éstos se encuentran definidos a nivel nacional y varían de acuerdo a la prestación. Para el componente de orientación e inducción al mundo del trabajo \$150 durante dos meses, para procesos de formación para la finalización de estudios formales \$150 durante 18 meses (con un incentivo por finalización que consiste en el monto multiplicado por el tiempo de participación con un máximo por nivel aprobado de \$600), para el componente de formación profesional \$150 durante 6 meses (con un incentivo por finalización que consiste en el monto multiplicado por el tiempo de permanencia en el curso con un máximo por nivel aprobado de \$900) sólo compatible con la anterior prestación, para los emprendimientos \$150 por 9 meses (con un incentivo por finalización con un monto inicial de \$4000 por joven y un máximo de \$20.000) y sólo compatible con la prestación para procesos de formación para la finalización de estudios formales, para el componente de ayuda a la búsqueda de empleo \$150 por 4 meses y para las prácticas calificantes en ambiente de trabajo \$550 por 6 meses, sólo compatible con la prestación para procesos de formación para la finalización de estudios formales. Además, existen incentivos financieros destinados a las pequeñas y medianas empresas que contraten jóvenes integrados al Programa. Cuando una PyME ofrece un empleo a un/a joven del Programa puede -por un plazo de hasta 6 meses- descontar del salario una suma mensual no remunerativa de \$ 400, que le será compensada al joven por el MTEySS mediante el mecanismo de pago directo (solo compatible con el componente de procesos de formación para la finalización de estudios formales) (Díaz Langou y otros, 2010).

Recursos y capacidades

Los recursos humanos utilizados en la implementación del Jóvenes son aquellos correspondientes a las GECaL y las Oficinas de Empleo de cada provincia y municipio en los que se aplica el programa. Además, el MTEySS se ha encargado de la contratación del personal necesario en las Oficinas Municipales de Empleo, como parte de las acciones de fortalecimiento de los mismos que, a la vez, incluyeron capacitación y asistencia técnica, entrega de computadoras mobiliario, folletería y publicaciones. La cantidad de personal contratado en cada municipio depende de la magnitud de la población meta a alcanzar y del grado inicial de capacitación de los recursos locales. En algunos casos, los municipios no se han tenido que hacer cargo de estos recursos, como en Corrientes, mientras que en otros se exige la incorporación progresiva de los mismos a la planta de personal de cada municipio y la contratación de profesionales por parte del mismo como contrapartida a los contratados por Nación, como en Mendoza y Río Negro. También pueden considerarse como parte del

personal involucrado a las personas encargadas de organizar los cursos, capacitaciones y prácticas calificantes.

Las GECAL de las provincias bajo estudio cuentan con equipos de un total de entre 8 y 20 personas, dentro de los cuales se encuentran los responsables por la gestión del programa. Los equipos responsables se encuentran compuestos por entre 1 y 4 personas dependiendo de las provincias. En Salta, Río Negro y Santiago del Estero se cuenta con un solo responsable a cargo; en Corrientes, Mendoza y Neuquén se cuenta con 2 responsables a cargo; en Santa Fe, con 3, y en Buenos Aires con 4.

Por su parte, en el caso de la provincia de Misiones la GECaL ha diagnosticado que en las Oficinas Municipales de Empleo no existen recursos humanos suficientes para lograr una óptima implementación del Programa, característica de implementación que es distintiva de esta provincia. Esto tiene implicancias en la organización de los procesos necesarios para la implementación del mismo, en términos del tiempo que demora llevarlos a cabo con los protocolos que son requeridos desde la GECaL y el Ministerio.

Respecto al financiamiento involucrado en la implementación del programa, este se encuentra constituido por completo por transferencias del MTEySS a las provincias. Las provincias pueden llegar a ejercer algún tipo de contra-parte, pero únicamente en equipamiento, disposición de espacios físicos, recursos humanos o esfuerzos de coordinación.

En el artículo 17 de la Resolución N° 497 del MTEySS se establece que “el financiamiento de las prestaciones previstas (...) y los gastos operativos destinados a la inmediata puesta en marcha y posterior desenvolvimiento del Programa, se atenderá con los créditos asignados y que se asignen en el Presupuesto de la Administración Nacional”. En la actualidad, parte del programa se financia a través del Préstamo N° 7474 del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

Los recursos asignados al Programa están sujetos al sistema de control previsto por la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional (Unidad de Auditoría Interna del MTEySS, Sindicatura General de la Nación, y Auditoría General de la Nación).

No se disponen los datos específicos de financiamiento del Programa. En los mensajes de elevación del presupuesto se lo incluye dentro del componente de Acciones de Capacitación Laboral (junto con otros programas, como el Seguro de Capacitación y Empleo). Por lo tanto, lo que se presenta a continuación es la evolución presupuestaria de este conjunto de acciones que lleva adelante el Ministerio de Trabajo:

Cuadro 5. Presupuesto de las Acciones de Capacitación Laboral del MTEySS

Concepto / Año	2009	2010	2011
Acciones de capacitación	\$ 43.042.385	\$ 49.477.158	\$ 53.200.000
Mejora de la calidad en instituciones de Formación (BIRF 7474)	\$ 109.428.000	\$ 127.800.000	\$ 121.033.000
Sistema de formación continua	\$ 73.452.000	\$ 172.628.000	\$ 122.330.000
TOTAL	\$ 225.922.385	\$ 349.905.158	\$ 296.563.000

Fuente: CIPPEC, sobre la base de los Mensajes de elevación de la Ley de Presupuesto 2009, 2010 y 2011, Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación.

Estos recursos se transfieren a las provincias según como lo detalla el cuadro a continuación:

Cuadro 6. Transferencias a las provincias por las Acciones de Capacitación Laboral del MTEySS

Provincia / Año	2009	2010	2011
Buenos Aires	\$ 72.635.600	\$ 118.458.000	\$ 93.634.000
Corrientes	\$ 6.606.500	\$ 12.852.000	\$ 10.477.000
Mendoza	\$ 2.951.000	\$ 4.536.500	\$ 6.135.500
Misiones	\$ 6.664.000	\$ 8.075.500	\$ 7.864.500
Neuquén	\$ 1.651.500	\$ 2.735.000	\$ 2.905.000
Río Negro	\$ 1.321.500	\$ 2.420.000	\$ 2.545.000
Salta	\$ 7.046.000	\$ 12.498.000	\$ 13.457.000
San Luis	\$ 1.321.500	\$ 2.420.000	\$ 2.545.000
Santa Fe	\$ 24.293.500	\$ 33.022.000	\$ 24.636.000
Santiago del Estero	\$ 3.963.500	\$ 7.261.000	\$ 7.636.000

Fuente: CIPPEC sobre la base de los Mensajes de elevación de la Ley de Presupuesto 2009, 2010 Y 2011, Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación.

Las transferencias que se preveían para la ejecución de acciones de capacitación laboral del MTEySS, alcanzaban entonces, a 2011, un total de 296.563.000, del cual la gran mayoría, 31,6%, estaba destinado a la provincia de Buenos Aires, siguiéndoles en importancia Santa Fe con cerca del 8%. En el resto de las provincias, el porcentaje de fondos destinados sobre el total nacional varía entre el 0,8 % y el 4,5%. Santa Fe, Misiones, Corrientes y Buenos Aires son las únicas provincias a las que se les adjudicó menos fondos en el 2011 que en el 2010.

En cuanto a los recursos informáticos, se utilizan los sistemas propios de los organismos que implementan el Programa. Las GECaL cuentan con la Plataforma de Empleo del MTEySS (www.empleo.gov.ar) que registra los beneficiarios, las prestaciones no-monetarias tomadas, la liquidación de las prestaciones monetarias y otros aspectos fundamentales de la implementación del programa. Las Oficinas de Empleo Municipales son provistas del equipamiento necesario y son capacitadas para realizar las entrevistas y cargar las historias laborales de los beneficiarios. La GECaL de Neuquén es la única que

cuenta con un tablero de control propio con un sistema de información independiente, que se constituyó como prueba piloto y cuenta con el apoyo del nivel nacional. En Buenos Aires, por otra parte, se ha realizado una evaluación de impacto en los municipios de Mar del Plata y San Nicolás mediante un convenio con las autoridades de la provincia.

Modo de organización

La división de responsabilidades entre los niveles de gobierno se realiza según lo establecido en el manual operativo para cada uno de los procesos y, en este sentido, no existen adaptaciones locales (ver apartado “Estrategia de implementación”). Esto implica que la Oficina Municipal de Empleo se encarga del contacto con los titulares y la carga de informaciones en el sistema y la GECaL del monitoreo y validación de todos los procesos, siendo la principal tarea del municipio la de dar difusión al programa para que una mayor cantidad de jóvenes se inscriban y proponer iniciativas en cuanto a la oferta de cursos y capacitaciones.

Los procesos generales de la implementación del programa se encuentran también claramente definidos en el manual operativo, por lo que el único espacio para la coordinación y articulación se encuentra en el marco del armado del esquema local de prestaciones. En ese sentido, el grado de coordinación y articulación con otros organismos de distintos niveles jurisdiccionales y con sindicatos, empresas y organizaciones sociales varía según el caso. Esto depende, en primer lugar, de la orientación adjudicada al programa y de las características de la demanda de prestaciones en cada jurisdicción. Esta puede estar más orientada a la terminalidad educativa o a la capacitación y al entrenamiento laboral. En segundo lugar, la voluntad política y la buena predisposición de las autoridades locales determinan la posibilidad y el nivel de coordinación con los distintos organismos cada nivel de gobierno. Finalmente, puede afirmarse que la coordinación con los sindicatos, empresas y organizaciones sociales es la dimensión que muestra una mayor uniformidad entre las provincias estudiadas: la coordinación es relativamente exitosa y duradera en todas ellas. En base a estos determinantes, observamos tres situaciones posibles: una de alto grado de coordinación y articulación, una de grado de coordinación y articulación media y una de coordinación y articulación inexistente.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, es posible observar una fuerte articulación con la administración pública provincial, en especial con el Ministerio de Educación (a través de acuerdos anuales que fijan la oferta de cursos y capacitaciones y las plazas necesarias) y el de Desarrollo Social (con todos los programas que abarquen el mismo rango de edad) y con las Secretarías de Deporte, Salud y Empleo (para elaborar prácticas calificantes). Lo mismo sucede en las provincias de Misiones, Mendoza, Neuquén, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero; en todos los espacios de coordinación se centran en la conformación de los esquemas de prestaciones no monetarias, en especial, con los ministerios provinciales de educación y trabajo (a excepción de Santiago del Estero para este último). Por otro lado, en la provincia de Corrientes, se evidencia un grado de articulación muy bajo con los organismos provinciales, avanzando apenas caso a caso con algunas escuelas, pero más alto con sindicatos y empresas (para ofrecer los cursos de formación profesional y las prácticas calificantes) y con organismos nacionales (para coordinar un conjunto de prestaciones o facilitar el acceso de los jóvenes a trámites de diversa índoles). Lo mismo ocurre en la provincia de Río Negro, donde no se establecen instancias de articulación o trabajo conjunto

con los organismos y la oferta del gobierno provincial, por enfrentamientos político-partidarios, pero si existe una buena articulación con ONG, universidades nacionales y el sector privado. Mendoza merece un comentario aparte ya que la particular orientación que tiene el programa en esta provincia (donde el 96,5% de quienes cobran la asignación están incluidos en la modalidad de terminalidad educativa) determinó que los gestores del Jóvenes debieran articular acciones prioritariamente con la Dirección General de Escuelas y con actores del sistema educativo a nivel local.

Es importante destacar un actor con el que prácticamente en todos los casos se establecen espacios de coordinación: los sindicatos, en especial en lo que refiere a los cursos de formación profesional y las capacitaciones.

Cuadro 7. Prestación prevaleciente y principales tipos de coordinación necesaria por provincia

Provincia	Tipo de prestación prevaleciente	Coordinación entre niveles de gobierno	Coordinación entre sectores	Coordinación con actores no estatales	Articulación con otros programas nacionales o provinciales
Buenos Aires	Empleo independiente y microemprendimientos	Con administración provincial para el armado de prestaciones: -Secretaría de Deporte (prácticas calificantes en colonias de vacaciones) -Secretaría de Salud (participación en campañas de vacunación) - Subsecretaría de Empleo - Servicios penitenciarios	Ministerio de Educación para fijar cupos de terminalidad educativa		Articulación con programas del Ministerio de Desarrollo Social provincial que abarquen el mismo rango de edad. Caso paradigmático: Programa Envién.
Corrientes	Certificación de estudios formales	Escasa coordinación con la administración provincial Interacción con áreas de Juventud de los municipios para difusión del programa	Convenio con Ministerio de Educación para la coordinación con las escuelas nocturnas para adultos	Interacción exitosa con sindicatos (derivación a cursos de formación profesional dispensados en su seno) y empresas (oferta de prácticas calificantes)	Ninguna articulación prevista con el programa de empleo juvenil dispensado por la Subsecretaría de Acción Social de la Secretaría de Desarrollo Humano provincial
Mendoza	Certificación de estudios formales (96,5% de los beneficiarios)	Con el sector educativo provincial para el armado de prestaciones:			Llama la atención la falta de coordinación con el Plan de Inclusión en Derechos para Jóvenes de la provincia

		Dirección General de Escuelas y con actores del sistema educativo a nivel local			que se dirige a la misma población objetivo y ofrece prestaciones similares
Misiones	Certificación de estudios formales	Con la administración provincial para el armado de prestaciones: -Ministerio de Educación -Ministerio de Trabajo		Acuerdos con sindicatos para el armado de cursos acordes a la dinámica productiva local Acuerdos con organizaciones de la sociedad civil	
Neuquén	Formación profesional y entrenamiento laboral	Con la Subsecretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo de la provincia para la capacitación de los equipos técnicos municipales que participan de la implementación del programa	Dificultades en las negociaciones por plazas en las instituciones educativas para asegurar el componente de terminalidad educativa	Con empresas para garantizar las prácticas profesionales	Se armó el esquema de prestaciones en base a la oferta brindada a los titulares del Seguro de Capacitación y Empleo (capacitación en informática, producción apícola y para porteros y personal de edificios)
Río Negro	Formación profesional y entrenamiento laboral	Falta coordinación con la administración provincial debido a enfrentamientos político-partidarios	Con universidades nacionales (Comahue y Universidad Nacional de Río Negro) para el armado de capacitaciones	Con ONG y empresas para el armado de prestaciones	Falta articulación con la oferta provincial de capacitación orientada a jóvenes en situación de vulnerabilidad
Salta	Formación profesional y entrenamiento laboral	Con administración provincial para el armado de prestaciones: -Ministerio de Trabajo - Ministerio de Educación		Con sindicatos (UTGRA, Pasteleros, UOM y Gráficos) para el armado de capacitaciones	Se superponen las prestaciones del PJMMT y las prestaciones del Seguro de Capacitación y Empleo
Santa Fe	Formación profesional y entrenamiento laboral	Con administración provincial para el armado de prestaciones: -Ministerio de Trabajo -Ministerio de Producción		Con empresarios, emprendedores y sindicalistas para facilitar la intermediación laboral	

		- Ministerio de Educación			
Santiago del Estero	Módulo POI	Con los municipios para el fortalecimiento institucional de la oficina municipal de empleo, la convocatoria y la inscripción de postulantes			Falta coordinación con la Subsecretaría de Trabajo provincial en términos de la oferta de capacitaciones que ofrece y del cruce de las bases de sus beneficiarios

Fuente: CIPPEC sobre la base de entrevistas.

Conclusiones y recomendaciones de política pública

Aunque otras cuestiones como los objetivos del programa, la población objetivo y aspectos del proceso de implementación y de los recursos involucrados se encuentran determinados desde el nivel nacional de gobierno, la implementación del PJMMT deja cierto margen de maniobra a los niveles subnacionales. En este sentido, se observan situaciones muy diversas en relación con el alcance y la forma que adopta su gestión cotidiana. Esto se debe a que los niveles provinciales y municipales de gobierno se encuentran involucrados en dos cuestiones: en la decisión de implementar el programa a nivel local y en el armado de la oferta de prestaciones que finalmente alcanzará a los beneficiarios.

Sobre la decisión de implementar el programa, los factores determinantes en juego son tres:

1. **El nivel de urgencia social** que presenta la localidad.
2. **La voluntad política de las autoridades locales** que deben firmar un acuerdo marco con el MTEySS.
3. **La capacidad de gestión local:** se toma en cuenta la existencia de una Oficina de Empleo Municipal que tenga un área dirigida a los jóvenes capaz de canalizar la iniciativa nacional con éxito.

La falta de alguna de estas tres condiciones puede dejar a ciertos municipios fuera de Programa —en Mendoza, por ejemplo, algunas localidades no contaban con los requisitos básicos para ofrecer una correcta atención al público— o inhabilitar a una provincia por completo, como fue el caso de San Luis cuya discrepancia política con el nivel nacional fue decisiva.

En torno a la oferta de prestaciones se cruzan, además, determinantes como la demanda de los beneficiarios, las capacidades de gestión local, la existencia de programas preexistentes con un esquema similar y la capacidad de generar consensos con actores tan diversos como los distintos sectores de la administración provincial y municipal, ONG, empresas y sindicatos.

A su vez, la preeminencia de cada tipo de prestación en particular corresponde a desafíos de coordinación distintos. Por ejemplo, en las provincias cuya prestación más demandada es la certificación de estudios formales (Mendoza, Corrientes y Misiones) el objetivo primordial de la coordinación será lograr una correcta articulación con el sector educativo responsable de asegurar los cupos para efectivizar la terminalidad. En cambio, en las provincias donde la prestación más demandada es la formación profesional y el entrenamiento laboral (Neuquén, Río Negro, Salta y Santa Fe), el objetivo de la coordinación será lograr una correcta articulación con los ministerios de Trabajo o de Producción provinciales y las empresas y sindicatos capaces de ofrecer prácticas calificantes.

Es decir, más allá de establecer indicaciones muy precisas, definidas y homogéneas desde el diseño, la normativa y el manual de procedimientos, **el programa muestra, en el nivel subnacional, variaciones que responden a determinantes de carácter político, institucionales o burocráticas:** en especial, la relación político-partidaria entre los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal, las posibilidades de coordinación política y

técnica de las agencias involucradas en la implementación, y las capacidades y recursos disponibles para la gestión en el nivel local.

La implementación del programa requiere la coordinación entre muchos actores de distintos niveles y distinta naturaleza. Esto se observa, sobre todo, en el armado de prestaciones locales. **Si bien la existencia de agencias territoriales del MTEySS encargadas de supervisar esta tarea promueve cierta homogeneidad en los procedimientos, la necesidad de articular voluntades y capacidades entre actores nacionales, provinciales y de la sociedad civil genera esquemas de prestaciones muy disímiles.** Este no sería el caso si las prestaciones fueran estipuladas directamente por el MTEySS.

Tomando en cuenta el estado de implementación del PJMMT en diez provincias argentinas y las lecciones aprendidas durante la investigación, presentamos algunas recomendaciones de política pública que promueven mejoras en la gestión local del programa y en la oferta pública destinada a los jóvenes desempleados en general.

Como punto de partida, proponemos **ampliar el PJMMT a todo el territorio nacional.** Para eso es necesario:

- *Mejorar las capacidades de gestión local indispensables para una correcta implementación del programa.* Fortalecer y extender la Red de Servicios de Empleo del MTEySS en todo el país permitiría ampliar su alcance territorial. Es importante acompañar los esfuerzos del MTEySS desde las administraciones provinciales y municipales. Además, sería útil que los municipios incorporen en forma gradual pero efectiva los recursos humanos financiados por la Nación.
- *Vincular la selección de la población objetivo con la cantidad de población necesitada (en términos de fortalecimiento de su empleabilidad) de cada localidad.* Esto implica no supeditar la cantidad de cupos disponibles a la concreción de acuerdos políticos o a la voluntad de dedicar recursos a esta problemática. También resultaría útil vincular la cantidad de cupos a la población necesitada, como en el Plan Nacer o la Asignación Universal por Hijo.
- *Mejorar en el nivel local la coordinación política y técnica entre los actores susceptibles de participar en el armado de las prestaciones.* Establecer un espacio institucionalizado en el que los distintos sectores de la administración provincial (trabajo, educación, juventud, etc.), otros sectores de la administración nacional (educación, desarrollo social, etc.), ONG, empresas y sindicatos puedan –bajo la supervisión de la GECal– diseñar y planificar una oferta local de prestaciones completa y articulada. Esto contribuirá, además, a que el esquema de prestaciones locales dé una respuesta efectiva a las necesidades y preferencias locales e impida que la respuesta esté limitada a lo estrictamente disponible en el momento y lugar determinado.

Por otra parte, y como hemos visto en la primera sección de este documento, la situación socioeconómica de los jóvenes desempleados es compleja y multidimensional y requiere de una respuesta integral que aborde todas las aristas.

Es indispensable **imbricar el PJMMT en una política pública integral destinada a sanear la situación de los jóvenes desempleados.** Para ello es necesario:

- *Articular el PJMMT con otros programas nacionales que apunten a la misma población y con la oferta programática provincial que atienda a la misma problemática.* En el nivel nacional, es importante la coordinación con el plan FINES del Ministerio de Educación (destinado a promover la terminalidad educativa) y con la Asignación Universal por Hijo, cuya incompatibilidad con las políticas activas de empleo ha sido muy controversial debido a la pérdida, para sus beneficiarios, de los componentes de capacitación y entrenamiento laboral. En el nivel provincial, la coordinación con programas de empleo para jóvenes que brindan prestaciones similares evitaría la superposición de esfuerzos y promovería un uso eficiente de los recursos.
- *Inscribir al PJMMT en una política pública integral que atienda a la heterogeneidad del grupo poblacional en cuestión y acompañe a los ciudadanos a lo largo de todo el ciclo de vida.* Es necesario, por ejemplo, promover un esquema de inclusión sociolaboral que atienda las especificidades de la población en zonas rurales. También es recomendable articular el tránsito desde las políticas de niñez y adolescencia hacia las políticas de juventud (con foco en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo), y de estas hacia una inclusión laboral plena. En vistas de esto último, es importante poner énfasis, dentro del conjunto de prestaciones monetarias y no monetarias de la política, en el componente de entrenamiento para el trabajo que, a través de prácticas calificantes en empresas, construye un puente directo a la salida laboral.

Anexo

Rótulos de fila	Convenio Cantidad
Buenos Aires	48591
CAPITAL FEDERAL	42
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	42
BUENOS AIRES	48549
AVELLANEDA	2137
BAHIA BLANCA	1264
BERAZATEGUI	1906
BERISSO	23
CAMPANA	985
CHASCOMUS	509
DAIREAUX	104
ESTEBAN ECHEVERRIA	74
EZEIZA	525
FLORENCIO VARELA	2629
GENERAL ALVARADO	713
GENERAL PUEYRREDON	3630
GENERAL RODRIGUEZ	552
ITUZAINGO	1356
LA MATANZA	13087
LA PLATA	509
LANUS	25
LOMAS DE ZAMORA	805
LUJAN	1376
MALVINAS ARGENTINAS	783
MORENO	3404
MORON	1550
OLAVARRIA	1125
PILAR	380
QUILMES	1029
RAMALLO	3
SAN FERNANDO	1198
SAN ISIDRO	1178
SAN NICOLAS	3305
TIGRE	1085
TRES DE FEBRERO	1300

CENTRO	11168
CORDOBA	4991
CORDOBA	607
JESUS MARIA	413
LAS VARILLAS	357
MARCOS JUAREZ	116
RIO CUARTO	1172
RIO TERCERO	480
VILLA ALLENDE	729
VILLA MARIA	1117
SANTA FE	6177
CAÑADA DE GOMEZ	412
CAPITAN BERMUDEZ	205
CARCARAÑA	261
ESPERANZA	234
GRANADERO BAIGORRIA	309
PEREZ	307
RAFAELA	558
RECONQUISTA	425
ROLDAN	128
ROSARIO	1959
SANTA FE	265
VENADO TUERTO	505
VILLA GOBERNADOR GALVEZ	609
CUYO	20403
LA RIOJA	719
LA RIOJA	719
MENDOZA	7904
Ciudad de Mendoza	34
GENERAL ALVEAR	582
GUAYMALLEN	821
LAS HERAS	2038
LAVALLE	331
MAIPU	1059
MALARGUE	335
SAN MARTIN	542
SAN RAFAEL	2162
SAN JUAN	11780

25 DE MAYO	176
ALBARDON	581
CALINGASTA	239
CAUCETE	805
Ciudad de San Juan	2223
IGLESIA	202
JACHAL	584
POCITO	790
RAWSON	2665
RIVADAVIA	1211
SAN MARTIN	599
SANTA LUCIA	689
SARMIENTO	578
VALLE FERTIL	276
ZONDA	162
NEA	29597
CORRIENTES	2583
CURUZU CUATIA	810
GOYA	926
SANTO TOME	847
CHACO	15258
BARRANQUERAS	1823
CORZUELA	322
FONTANA	1175
GENERAL SAN MARTIN	1182
MACHAGAI	695
PAMPA DEL INFIERNO	2
PUERTO VILELAS	440
RESISTENCIA	8484
VILLA ANGELA	1135
ENTRE RIOS	3312
CONCORDIA	1066
GUALEGUAY	31
LA PAZ	684
PARANA	1339
SAN JOSE DE FELICIANO	192
MISIONES	8444
ARISTOBULO DEL VALLE	254

CAMPO VIERA	244
EL DORADO	1505
GARUPA	701
OBERA	1455
POSADAS	4271
SAN IGNACIO	14
NOA	30316
JUJUY	943
PALPALA	943
SALTA	6825
Ciudad de Salta	5585
METAN	1066
ROSARIO DE LA FRONTERA	174
SANTIAGO DEL ESTERO	1845
INGENIERO FORRES	303
LA BANDA	1542
TUCUMAN	20703
AGUILARES	1087
ALDERETES	742
BANDA DEL RIO SALI	2225
BELLA VISTA	846
BURRUYACU	131
CONCEPCION	1472
FAMAILLA	959
GRANEROS	183
JUAN BAUTISTA ALBERDI	378
LA COCHA	412
LAS TALITAS	830
LULES	1449
MONTEROS	825
RANCHILLOS	358
San Miguel de Tucumán	6472
SIMOCA	601
TAFI DEL VALLE	199
TAFI VIEJO	1034
TRANCAS	195
YERBA BUENA	305
SUR	4561

CHUBUT	1524
ESQUEL	535
PUERTO MADRYN	660
TRELEW	329
RIO NEGRO	1796
CIPOLLETTI	925
SAN CARLOS DE BARILOCHE	871
SANTA CRUZ	654
CALETA OLIVIA	406
PICO TRUNCADO	248
TIERRA DEL FUEGO	587
RIO GRANDE	587
Total general	144636

Bibliografía

Barroetaveña, M. (23 de septiembre de 2011). Activando el empleo, políticas inclusivas e integradoras en Argentina. *Diálogos de Protección Social: "Los desafíos del trabajo y la protección social al progresismo: un debate entre oficialistas y frenteamplistas sobre prioridades y alternativas de política para el nuevo gobierno en la Argentina"*. Buenos Aires: CIPPEC, Fundación Tzedaká y Universidad San Andrés.

Berra, C. (6 y 7 de mayo de 2010). Capacitación Permanente y Juventud. *Presentación en el Seminario: "Sesión preparatoria de Buenos Aires para la Segunda Conferencia sobre Desarrollo Humano en Rio de Janeiro"*. Banco Mundial.

Dbrokin, D., Díaz Langou, G. y Forteza, P. (marzo de 2011). La edad como un determinante de la empleabilidad. El desempleo en los mayores de 45 años. *Documento de Trabajo N°59*. Buenos Aires: CIPPEC.

Díaz Langou, G., Forteza, P. y Potenza Dal Masetto, F. (julio de 2010). Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión. *Documento de Trabajo N°45*. Buenos Aires: CIPPEC.

Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires. TAURUS.

Sotelo Maciel, A. J. (18, 19, 20 y 21 de octubre de 2005). La coordinación interinstitucional para el desarrollo de políticas de empleo en Argentina. *X Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile: CLAD.

Marazzi, V. (2009). En F. Repetto, D. Dborkin y G. Díaz Langou, *Informe Final: Cómo alcanzar mejores Sistemas de Protección Social en la región: un análisis de sus retos de coordinación*". Buenos Aires: CIPPEC.

Decisiones, decretos, leyes y resoluciones

Decreto Modificación de la Ley de Ministros, 355/02.

Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control, 24156.

Ley de Empleo, 24013.

Ley de Presupuesto General de Administración Nacional Ejercicio 2009, 26422.

Ley de Presupuesto General de Administración Nacional Ejercicio 2010, 26546.

Préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 7474.

Resolución Empleo de MTEySS, 497/08.

Resolución Modificación Resolución 497/ 08 de MTEySS, 1298/ 10.

Resolución Programas de Empleo de Secretaría de Empleo del MTEySS, 261/08.

Resolución Asignaciones Familiares de Administración Nacional de la Seguridad Social, 176/ 05.

Páginas web

Web ANSES: http://www.anses.gov.ar/aaff_hijo/default.php.

<http://www.indec.mecon.ar/dbindec/login.asp>.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, <http://www.trabajo.gov.ar/>

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Consultado el --, disponible en Web Casa Rosada- Presidencia de la Nación Argentina: <http://www.presidencia.gob.ar/sitios-de-gobierno/planes-de-gobierno/2669>.

Plan Nacer, <http://www.plannacer.msal.gov.ar/>

Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”. Consultado el --, disponible en Web Ministerio de Desarrollo Social: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/ingresosocialcontrabajo/114>.

Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Disponible en Web Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: <http://www.trabajo.gov.ar/jovenes/>.

Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias. Disponible en Web Ministerio de Educación: <http://www.bnm.me.gov.ar/>.

Secretaría de empleo, <http://www.empleo.gov.ar/>.

Acerca de la autora

Paula Forteza: Magíster en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella (en curso). Estudios de Posgrado en “Investigación socio-laboral de base empírica”, FLACSO. Licenciada en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella. Docente en la cátedra “Teoría Política I” de la carrera de Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella. Participa en equipos de investigación sobre mercado de trabajo y relaciones laborales. Fue analista del Programa de Protección Social de CIPPEC.

El **Programa de Protección Social** trabaja con la misión de contribuir para que, desde un enfoque de derechos, el Estado, en los niveles nacional, provincial y municipal, pueda diseñar, gestionar y evaluar políticas integrales de protección social que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la República Argentina.

Si desea citar este documento: Forteza, P. (agosto de 2012). La implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en ámbitos subnacionales. *Documento de Trabajo N°94*. Buenos Aires: CIPPEC.

La opinión de la autora no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar de www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

*Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por la
Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica*

[illegible]

[illegible]

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico e Instituciones y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Política y Gestión de Gobierno, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213
info@cippec.org www.cippec.org