

Facultad de Ciencia Política y RRH – Universidad Nacional de Rosario

Implementación de Políticas Públicas Nacionales a nivel local

El Caso del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en Rosario: 2011 -
2014

Tesista: Mariano Gálvez
Licenciatura en Ciencia Política
Rosario, abril de 2019

Directora: Lic. Aneley Berardo

CONTENIDO

ABSTRACT	7
AGRADECIMIENTOS	9
ESTRUCTURA DEL TRABAJO	11
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO	19
Construyendo un marco: definiciones conceptuales	19
CAPÍTULO 2: MARCO METODOLÓGICO	27
Unidad de Análisis	28
Herramientas metodológicas	30
CAPÍTULO 3: CONTEXTO SOCIOECONÓMICO EN EL SURGIMIENTO DEL PLAN NACIONAL “JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO”	35
Reseña histórica y estadística de los años previos	35
Rasgos principales de políticas sociales previas al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	40
Programa Jefes de Hogar	41
Red Federal de Políticas Sociales	42
CAPÍTULO 4: PROGRAMA “JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO”	47
El PJMMT desde su diseño: análisis normativo	47
Orientación e inducción al mundo del trabajo	49
Finalización de estudios primarios y secundarios	49
Cursos de formación profesional	50
Certificación de competencias laborales	50
Generación de emprendimientos independientes	50
Prácticas calificantes en ambientes de trabajo	51
Apoyo a la búsqueda de empleo	51
Intermediación laboral	51
Apoyo a la inserción laboral	51
El Tutor	53
El rol de los Estados Provinciales y Locales	54
Actores participantes del PJMMT: Síntesis	56
Resoluciones complementarias y/o modificatorias	59
CAPÍTULO 5: DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA “JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO” EN ROSARIO: 2009 – 2014	63
Herramientas metodológicas aplicadas al análisis del caso	66

El PJMMT según los actores.....	83
Coincidencia entre el diseño del PJMMT y su efectivo desarrollo	83
Presupuestos del PJMMT	87
Relevancia de actores y acciones no previstas	91
Asistencia al joven beneficiario	94
Interrelación del PJMMT con su entorno.....	99
CAPÍTULO 6: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS ACTORES.....	101
CAPÍTULO 7: RECOMENDACIONES	105
CAPÍTULO 8: CONCLUSIONES	113
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119
GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS	121
FUENTES DE INFORMACIÓN	123
ANEXOS.....	125
ANEXO 1: Entrevistas	125
Celeste Arenas.....	125
Celeste Arenas, Román Fellippelli y Enrique Pedrana	133
Flor Abella	148
Paula Ballesteros	155
ANEXO 2: revisión de medios gráficos en el contexto de lanzamiento del PJMMT	163
Conflicto con las organizaciones ruralistas	163
Derechos Humanos	164
Inflación e impuesto a las ganancias.....	165
Otros temas.....	165

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y CUADROS

Tabla 1. Procesos de Macro y Micro implementación en el PJMMT	22
Tabla 2. Implementación PJMMT	24
Tabla 3. Categorías de stakeholders	33
Tabla 4. PBI Argentina 1980 - 2005	36
Tabla 5. Indigencia y Pobreza en Argentina y Gran Rosario 2001 - 2004.....	38
Tabla 6. PBI, desocupación y pobreza en Argentina 1999 - 2004	38
Tabla 7. Pobreza e indigencia - PJMMT	42
Tabla 8. Apoyo económico para beneficiarios del PJMMT	53
Tabla 9. Apoyo económico para empresas empleadoras de beneficiarios del PJMMT	53
Tabla 10. Actores PJMM según sus normas de creación	58
Tabla 11. Resoluciones modificatorias del PJMMT	59
Tabla 12. Resumen de jóvenes participantes del PJMMT en Rosario	64
Tabla 13. Análisis avanzado de actores participantes del PJMMT en Rosario	68
Tabla 14. Mapa de Stakeholders PJMMT	78
Tabla 15. Matriz de posiciones evaluadas PJMMT	82
Tabla 16. Seguimiento de noticias en los medios en el período 30/04/2008 - 08/05/2008	165

ABSTRACT

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, creado por la resolución 261/2008 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación fue una estrategia de abordaje integral a las problemáticas de desescolaridad y desempleo de la población juvenil de 18 a 24 años.

La crisis económica, social y política de 2001 – 2002, el posicionamiento de la cuestión social en la agenda y los siguientes años de expansión económica, hicieron de este programa uno de los más entusiastas intentos de transformar estructuralmente la situación de decenas de miles de jóvenes de cientos de municipios de todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Sin embargo, dificultades en su desarrollo complicaron el cumplimiento de sus objetivos y socavaron el entusiasmo tanto de sus trabajadores como de sus destinatarios.

Este trabajo desentrañó los procesos reales de implementación en la ciudad de Rosario en el período 2011 – 2014 en oposición a su diseño original. Buscó establecer cuáles fueron los actores que efectivamente intervinieron y condicionaron – favorable o desfavorablemente – su efectividad, y escuchar sus propios testimonios sobre el devenir de su funcionamiento.

A partir de una investigación documental y la entrevista a actores clave, apoyado en algunas teorías pertinentes sobre implementación y relaciones intergubernamentales y poniendo en juego las herramientas metodológicas del Método MACTOR y la teoría de los stakeholders o actores interesados, se desarrollaron una serie de recomendaciones que, lejos de circunscribirse a este caso puntual, buscaron determinar limitaciones y potencialidades para futuras implementaciones de programas nacionales con anclaje local.

Palabras clave

Políticas públicas – Agenda – Cuestión – Cuestión social - Macro y micro implementación
- Relaciones intergubernamentales

AGRADECIMIENTOS

A Margarita, fuente de mis mayores alegrías y razón suficiente para ser la mejor persona, papá y profesional que me sea posible.

A mis padres, Tito y Griselda, y mis hermanos Emilio, Julio y Patricia, respaldo incondicional y refugio seguro de mi vida, por su permanente apoyo en momentos de tantos desafíos.

A los otros hermanos, los que sumé durante el camino: Facu, Groso, Pelu, Emi, Viri, para quienes este paso no cambiará en nada nuestra relación, y sin embargo se alegrarán profundamente en mi felicidad. Pocas cosas tan genuinas como la amistad desinteresada.

A mi directora, Aneley, por saber acompañar y guiar de manera presente, fraterna, paciente y responsable, aún en tiempos donde su trabajo y el de sus colegas se ve tan menospreciado.

A los salesianos y laicos comprometidos con quienes aprendí y trabajo, por compartir conmigo y vivir los ideales de justicia social de Don Bosco. Si los jóvenes son el futuro, que sean el presente.

A mi gran compañera de equipo Ana, apoyo y respaldo silencioso, eficiente y generoso allí donde la necesitaba.

A las casas de estudio públicas que me han recibido: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste. A más de 100 años de la Reforma Universitaria, que sepamos resistir y deconstruir el discurso que se pretenda dominante.

Finalmente, a los compañeros de este extenso y hermoso camino: Romina, Chiro, Cintia, Adrián, Emilio, Gabriel, el Turco, Grego, Quique, Melele y cuántos otros. De todos he aprendido algo, todos me han vuelto una persona un poco mejor.

ESTRUCTURA DEL TRABAJO

La crisis social, política y económica de diciembre en 2001 atravesó profundamente a la sociedad argentina y su clase política. La referencia temporal, una marca icónica en la historia reciente de nuestro país, no debe soslayar el hecho de haber sido el momento cúlmine de un proceso de transformación del Estado y la decadencia de su paradigma de provisión de políticas sociales, iniciado a mediados de los años '70 con la ruptura institucional del Golpe de Estado cívico militar. Este proceso, signo de un clima de época a nivel mundial consagrado en los años '80 con el Consenso de Washington, encuentra en nuestro país a principios del nuevo milenio un cambio discursivo y de crítica profunda de la etapa anterior, incluyendo una nueva agenda de cuestiones sociales.

Esta tesina se aboca a la investigación del proceso de implementación de una de las políticas públicas – a nuestro criterio - más destacadas en este sentido, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (en adelante, PJMMT), tomando a la ciudad de Rosario en el período 2011 – 2014 como caso de análisis. Esta iniciativa, gestada a nivel nacional e integrada por programas preexistentes sumados a nuevas herramientas, se piensa como un abordaje amplio y accesible para el espectro de jóvenes de 18 a 24 años de todo el país, desescolarizados y desempleados.

Cómo resultó efectivamente en la práctica, cuáles fueron sus fortalezas y debilidades, y qué vicios encontró en el proceso de implementación en una localidad concreta es nuestro horizonte. Actores involucrados, lógicas disímiles articulando acciones conjuntas se examinan a este fin. Seleccionando y adaptando algunas herramientas metodológicas que juzgamos convenientes, recorreremos este proceso con vistas a señalar algunas críticas y aportes para la mejora en implementaciones similares.

En el Capítulo 1 trabajamos conceptualizaciones teóricas referidas al ámbito de esta investigación. En este marco teórico y conceptual sentamos las bases sobre las cuales se estructurará la presente tesina: nociones como políticas públicas, cuestión social, implementación y relaciones intergubernamentales son claramente definidas y sustentadas en reconocidos autores.

En el Capítulo 2 presentamos al lector una selección de herramientas metodológicas que nos acompañan en el análisis del caso. Estos instrumentos, presentados en su formato “puro” tal como han sido diseñados, son luego apropiados y repensados para su mejor aprovechamiento en el seguimiento de nuestros objetivos. El porqué de esta posterior reformulación obedece a la necesidad de un entrecruzamiento de los datos obtenidos.

Se detalla también allí cuál es la unidad de análisis y los fundamentos de dicha selección espacial y temporal.

En el Capítulo 3 recuperamos los rasgos más distintivos del contexto histórico previo hasta el momento del lanzamiento del PJMMT, la crisis política, social y económica acaecida en nuestro país en 2001 y sus consecuencias directas. Esta crisis determinó claramente la agenda política y mediática del momento, condicionando y alentando una determinada modalidad de intervención del Estado Nacional, tanto en el período 2002 – 2003 como en el 2003 – 2007. Cuáles políticas públicas la precedieron y cómo la “cuestión social” se transformó en el centro de dichas actuaciones. Nos apoyamos aquí en la revisión de fuentes primarias como diarios de tirada nacional (análisis específico incluido en ANEXO) y normas jurídicas, además de bibliografía específica.

En el capítulo 4 analizamos las normas de creación del PJMMT y sus modificatorias, describiendo las características del programa estudiado, detallando ordenadamente las diferentes líneas de acción ofrecidas a sus beneficiarios y qué ajustes se realizaron a lo largo de los años, deteniéndonos brevemente en aquellos a nuestro criterio más relevantes. Desde este insumo elaboramos un primer mapa de actores implicados, atentos exclusivamente al texto de las normas mencionadas.

A partir de este primer mapa de actores, en el capítulo 5 realizamos entrevistas semiestructuradas a informantes clave del proceso: referentes de la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (en adelante, GECAL) de Rosario y la Dirección General de Empleo (en adelante, OE) complejizan esta primera aproximación al diagrama de implementación arrojando luz sobre el desarrollo efectivo del PJMMT. Toda la información aquí obtenida es tamizada por el método MACTOR de “La caja de herramientas de la Prospectiva Estratégica” de Michel Godet (2010). Apropiarnos debidamente de esta herramienta implica adaptaciones que consideramos pertinentes para el caso analizado, las cuales son

oportunamente aclaradas y fundamentadas. El resultado de este análisis es complementado desde la teoría de los *stakeholders*. A partir de la identificación de determinados atributos en cada uno de los actores implicados, nos acercamos a un diagnóstico más real, una fotografía de mayor definición que permite adelantarse y reconocer en cada uno de ellos potencialidades y posibilidades, qué acciones y reacciones podemos prever y fundamentalmente, en pos de aportar mojones para una mejora en programas de este tipo, qué tipo de comportamiento es imposible esperar de ellos. Este será nuestro principal aporte, dada la - ¿exagerada? – eficiencia y eficacia muchas veces esperada de los eslabones de la implementación de cualquier política pública, y consecuentemente de las políticas mismas.

En el Capítulo 6 recuperamos una serie de datos relevados en las entrevistas para realizar un breve análisis sobre los puntos sobresalientes del discurso de los actores, a la luz de los recursos teóricos seleccionados a tal fin. El comportamiento de los actores, sus declaraciones explícitas y sus propias lecturas sobre las virtudes y falencias del PJMMT son analizadas aquí trazando líneas de vinculación con los objetivos de esta tesina.

En el Capítulo 7 nos abocamos a la formulación de una serie de recomendaciones y observaciones desde aplicación práctica de las premisas teóricas elegidas. La teoría de las relaciones intergubernamentales orienta en este sentido junto a las herramientas metodológicas, incluyendo las recomendaciones algunas indicaciones prácticas de sistematización y acopio de la propia experiencia que la implementación brinda.

Finalmente, el Capítulo 8 contiene las conclusiones del trabajo de investigación, reuniéndose allí las últimas reflexiones que desde la teoría se despiertan al analizar el caso de una de las políticas públicas que, por masividad en su alcance y alternativas para la realización académica y laboral de sus destinatarios, fue a nuestro criterio uno de los mayores esfuerzos para la atención de la población juvenil en situación de vulnerabilidad desde el retorno de la democracia en Argentina.

INTRODUCCIÓN

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (en adelante, PJMMT) fue presentado en un contexto político adverso. Transcurriendo los primeros meses de su presidencia durante el primer semestre de 2008, Cristina Fernández de Kirchner y su gabinete¹ se enfrentaban de manera repentina a lo que acabaría siendo el conflicto político más intenso de sus dos mandatos: el enfrentamiento con las organizaciones ruralistas por el proyecto y decreto de retenciones móviles a las exportaciones de soja.

Contrariamente al estilo kirchnerista² de irrumpir en la agenda mediática con anuncios que marcaban las primeras planas de los días subsiguientes, en este caso, el anuncio y el inicio de esta política pública pasaron sin penas ni gloria, desapercibidos hasta para los medios más cercanos al gobierno, como el periódico Página 12.³

Sin embargo, lo que aquí se iniciaba era uno de los intentos más entusiastas⁴ para atacar la compleja realidad de miles⁵ de jóvenes de todo el país, desescolarizados, desempleados y con dudosas posibilidades de revertir al menos una de estas dos condiciones. Según un informe del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (en adelante, MTEySS), en el cuarto trimestre de 2004 y sobre el total de aglomerados urbanos el nivel de desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años de edad ascendía al 26,3%, equivalente a 718.000 personas. Lo más alarmante, es que mientras este

¹ Principalmente, el Secretario de Comercio Interior Guillermo Moreno, el Jefe de Gabinete Alberto Fernández, los Ministros de Economía Martín Lousteau y luego Carlos Fernández y el Secretario de Agricultura y Ganadería Javier de Urquiza.

² Nos referimos aquí a la estética de anuncios importantes que se realizaban en conferencias de prensa o, fundamentalmente, por cadena nacional, como el anuncio del pago de la deuda al Fondo Monetario Internacional (2005) y el proyecto de estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (2008).

³ En ANEXO se presenta una revisión de los principales temas de la agenda mediática durante el período de lanzamiento de este programa.

⁴ Ofreciendo una variedad de propuestas referidas a la formación académica y a la inserción laboral vía capacitación e incentivo al empleo, se transformó en una propuesta integral con ocho diferentes líneas de acción, configurables de acuerdo a los intereses y deseos de cada joven. Todo esto se profundizará más adelante.

⁵ Solamente en Rosario, de acuerdo a los informes presentados por la Dirección General de Empleo al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, durante el primer semestre de implementación se inscribieron 3258 jóvenes.

segmento etéreo representaba el 20% de la población activa, participaba con un 40% sobre el total de desempleados.⁶

Articulando algunas herramientas de incentivo al empleo preexistentes, sumando otras instituciones tradicionales, como los establecimientos de enseñanza primaria y media para adultos, y añadiendo un estipendio estímulo y posibilidades de capacitarse en oficios e iniciar un propio emprendimiento, todo esto en un recorrido lógico pero configurable por cada beneficiario, se esperaba dar un horizonte de posibilidad a tantos jóvenes de ambos sexos a quienes el crecimiento sostenido de la economía desde 2003 no había generado – en términos generales – beneficios directos.

Tamaño empresa demandaba sin embargo presupuesto y logística siderales. Bajo la órbita de la relativamente pequeña Secretaría de Empleo de la Nación⁷ del MTEySS emergía un enorme aparato desde el cual asistir a municipios y comunas para la creación de sus propias Oficinas de Empleo (en adelante, OE), y la asistencia para la adaptación de aquellas que preexistían como en el caso de la Municipalidad de Rosario. Se encontraba aquí una respuesta concreta y tangible a tantas demandas popularizadas fundamentalmente entre la enorme y nunca fácil de delimitar clase media, como la de enviar a los jóvenes “a la Escuela o a trabajar”. Pues bien, el PJMMT llegaba para ello: desde una perspectiva que podría calificarse como de justicia social, aquellos más postergados eran invitados a tomar lo que era suyo, en este caso el acceso a la educación, la formación profesional y el trabajo registrado.

No todo sin embargo fue novedoso en este programa: las estructuras que debían llevarlo adelante, burocracias nacionales y municipales fundamentalmente, pero también actores privados más o menos habituados a articular con el Estado, como las Cámaras Empresariales, Sindicatos y Organizaciones de la Sociedad Civil en general, continuaban siendo en parte las mismas que venían aplicando las políticas sociales focalizadas de una

⁶ Lépore E., Schleser D. (2007). *Diagnóstico del desempleo juvenil*. Recuperado de http://trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_02_07_diagnosticoDesempleo.pdf. Consultado el 27/05/2018.

⁷ Según declaraciones del Lic. Fellippelli, perteneciente al equipo de GECAL Rosario, el PJMMT, dependiente de la Secretaría de Empleo “llegó a tener tanta importancia que era casi como una secretaría paralela a la Secretaría de Empleo, no por lo formal sino por el tamaño”. R. Fellippelli (comunicación personal, 10 febrero 2017).

década atrás. Siguiendo a Susana Hintze (2006), entendemos a las políticas sociales focalizadas como aquellas orientadas a atender situaciones concretas de pobreza mediante la provisión de bienes y servicios muy básicos, contra las políticas sociales universales plasmadas en los sistemas de seguridad social, los servicios de educación y salud tal como fueron implementados en términos generales en nuestro país hasta finales de los años '80⁸. Visiones tradicionales propias del paradigma burocrático⁹ se enfrentaban ahora al desafío de la gobernanza¹⁰, sentarse a una misma mesa a trabajar conjuntamente en la implementación de una política pública para la cual pocas herramientas les habían sido provistas. Aquí esbozamos una primera hipótesis: en ningún momento del proceso se contó con información confiable y útil para el control de la política pública en su implementación, y ello mismo fue retroalimentando el desánimo y la falta de confianza de parte de los actores aquí analizados quienes, desde el principio y ante la carencia de una reeducación en sus prácticas burocráticas, contaban con poco más que el entusiasmo para ejecutar un programa que acababa enredado en medio de la desidia, algunas acusaciones cruzadas y vagas esperanzas de un éxito final.

Planteamos, en primer lugar, tres **objetivos específicos**:

1. Reconstruir el mapa de actores participantes en la implementación local del PJMMT, sus roles y responsabilidades, y según la teoría de relaciones intergubernamentales (RIG), describir la articulación efectiva entre los principales actores de implementación;
2. Examinar el desarrollo del programa a lo largo de su puesta en marcha, a partir de la propia percepción de los actores participantes del mismo;

⁸ El plazo de finalización de esta etapa, propuesto por la autora, podría sin embargo adelantarse a mediados de los '70. Hintze, S. (2006). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

⁹ Surgido en el siglo XVII en Europa, planteó un modelo de administración del Estado Moderno basado en la especialización de su funcionariado y la determinación de roles y funciones. Burocracia, según este paradigma, es sinónimo de racionalidad y eficiencia.

¹⁰ La gobernanza, como modelo superador del burocrático, contempla la interacción entre Estado y Sociedad Civil en el manejo de la "cosa pública". Para su efectiva realización, son necesarias autoridades fuertes e idóneas y una sociedad civil consolidada, organizada y en el pleno ejercicio de sus prerrogativas ciudadanas.

3. Formular recomendaciones concretas para la mejora en el proceso de implementación.

Finalmente, el **objetivo general** es “echar luz sobre los procesos *reales* de implementación del PJMMT en Rosario, proponiendo mejoras en aspectos operativos que se orienten a una mayor coherencia entre el diseño del programa, las expectativas y los resultados obtenidos”.

Así establecidos los primeros lineamientos, explicitamos la hipótesis de trabajo en los siguientes términos:

“Al diseñar el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo no se contempló, por un lado, el ajuste entre acciones, objetivos y resultados. En segundo lugar y en continuidad con la anterior, considerando la extensión geográfica del programa, atravesando realidades disímiles, no fueron estipulados mecanismos de re adecuación permanente orientados a garantizar la consecución de las metas planteadas.”

Este trabajo finalmente es un intento de indagación acerca del recorrido del PJMMT puntualmente en la ciudad de Rosario. Nos alienta el interés de perfeccionar este tipo de iniciativas, destinadas a los jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad, y también el deseo de aportar para la sutura del viejo hiato entre los académicos de la Ciencia Política y la gestión profesional de la política a su máximo nivel.

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

Construyendo un marco: definiciones conceptuales

Las **políticas públicas** son definidas por Oszlak y O'Donnell (1976) como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (p. 112-113). Son variados los actores que pueden crear estas cuestiones e introducirlas en la agenda pública, cuestiones que luego el Estado puede apropiarse para sí, entre otros modos posibles, interviniendo en ella por medio de políticas públicas. Luis Aguilar Villanueva (1993) por su parte destaca el carácter “público” de la política al agregar que la misma supone gobiernos elegidos democráticamente, adecuación al marco constitucional y correlación – cuando no participación – intelectual y práctica de los ciudadanos. Más aún, la política pública no debe interferir en las libertades, oportunidades y utilidades de los individuos.

De acuerdo a la temática del presente y partiendo de la noción de **cuestión**, que siguiendo a O'Donnell y Oszlak (1976) se denomina a “una demanda o necesidad de uno o varios actores de la sociedad que logra insertarse en la agenda de problemas socialmente vigentes gracias a la intermediación y/o presión de estos u otros actores” (p. 110), consideramos a la **cuestión social** como el conjunto de demandas y necesidades relativas a aspectos tales como el acceso a trabajo, educación, salud, etc., que han podido ser promovidas a la agenda pública, impulsadas ya sea por el Estado o por un actor o un conjunto de actores privados o de la sociedad civil. Esta promoción a la agenda pública, siempre intencionada, puede no ser tan transparente según la visión de Aguilar Villanueva (1993), quien destaca la posibilidad de que ciertos grupos de interés poderosos puedan convertir su propia demanda en una cuestión pública a atender, de allí su aparente interés en la participación ciudadana.

La implementación del PJMMT se extiende por todo el país en articulación directa con cientos de municipios en contextos sumamente diversos, involucrando para ello no solo a las Oficinas de Empleo locales, sino a una red de actores que debían asistir en las múltiples iniciativas del programa: empresas privadas, instituciones de capacitación,

sindicatos, escuelas para adultos, entre otros. Al adentrarnos en la compleja trama del análisis de las políticas públicas, es clave tener presente que los relativos grados de autonomía que existen en cada esfera estatal y adentro mismo de cada una configuran una red por momentos confusa de comprender, y mucho más para explicar cómo acaba resultando una política efectivamente: ¿Cómo se define la cuestión?, ¿Qué postura asume el Estado frente a problemáticas tan abiertas como la desescolaridad o el desempleo joven?

La capacidad performativa del Estado al responder preguntas como éstas en el diseño de las políticas públicas observado en sus resoluciones¹¹ de creación, se desdibuja cuando el proceso de “bajada”¹² de la misma va dando lugar a reinterpretaciones y/o abiertos desafíos a la intencionalidad original, sin perder de vista que esta misma intención original probablemente haya sido en sí objeto de disputa. Pensar como Medellín Torres (1997) que una política pública se puede “... concebir y desenvolver *independientemente* (!!!) de las estructuras donde se producen” (p. 5. Las cursivas y signos de admiración son del autor) es desconocer inocentemente no solo la permeabilidad que las mismas tienen respecto a los actores intervinientes en la implementación, es además, como señala Medellín Torres, pasar por alto que la misma creación de agendas y políticas públicas refleja un inestable y complejo equilibrio de fuerzas entre agencias y actores intra y extra estatales. Para este proceso, Francesc Morata (1991) habla de **redes interorganizativas** como aquellas “unidades de acción y como arenas políticas en las que se confrontan objetivos y estrategias no exentas de conflictividad. En su seno coexisten distintas estrategias de relación y múltiples modelos de racionalidad” (p. 165). Como enfoque complementario, la **decisión-implementación** analiza las tensiones, los conflictos que atraviesan no solo al momento de la creación de una política pública (decisión) sino también al momento de su ejecución (implementación), considerando a estas dos etapas como una continuación, un proceso único que en cualquier momento es permeable a las influencias de los actores que atraviesa.

¹¹ Aquí analizaremos en detalle a las dos más importantes para este programa: Resolución 497/2008 del MTEySS, y 764/2011 de la Secretaría de Empleo perteneciente al MTEySS.

¹² Entendemos aquí al proceso de “bajada” como la combinación de los procesos de micro y macro implementación, que se abordarán más adelante.

En cualquier caso, la secuencia propuesta establece que el ciclo de una política pública se encuentra inmerso en el más amplio ciclo de la **cuestión**. Este último es un proceso abierto a múltiples influencias – aunque en principio reconozcamos en la acción institucional del Estado a la más relevante de ellas – que puede o no ser socialmente problematizado y/o transformado en una política pública.

La misma sociedad civil, desde el regreso a la democracia en los países latinoamericanos ha multiplicado sus influencias sobre la acción o inacción del Estado. Tal como aborda Aguilar Villanueva (1993), con el fin de las dictaduras llegó la diversidad de demandas hacia el gobierno libremente elegido. Luego, los sueños incumplidos de la democracia agudizaron problemáticas socioeconómicas previas, como la pobreza, el desempleo y fundamentalmente la desigualdad. Esta combinación de mayores libertades para interpelar al Estado junto a la explosiva situación de los indicadores mencionados obliga a los gobiernos a “gobernar por *políticas* y gobernar *con sentido público*” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 30, las cursivas son del autor), es decir, gobernar con la vista puesta en la totalidad social, pero sin universalizar políticas específicas que difícilmente den respuesta a situaciones complejas con anclaje histórico, geográfico, etc.

Introducidos en las nociones de cuestión y política pública, es razonable indagar acerca de qué entendemos por **implementación**. Un primer acercamiento podría ser que “la implementación consiste en el cumplimiento de una decisión proveniente de la autoridad” (Berman, 1993, p. 285), definición compacta a partir de la cual podemos desagregar información. Superado el proceso de surgimiento de la acción desde el aparato del Estado y confirmada la decisión de actuar, urge corroborar si los objetivos planteados son satisfactoriamente atendidos por las líneas de acción propuestas. Complejizamos entonces la primer definición al decir que “el análisis de la implementación es el estudio de las condiciones bajo las cuales las decisiones de la autoridad conducen efectivamente a los resultados esperados” (Berman, 1993, p. 286).

El caso analizado en esta tesina es el de un programa nacional implementado localmente por actores estatales municipales (OE), provinciales (Ministerio de Educación, Centros de Alfabetización para Adultos, Establecimientos de Educación para Adultos - EEMPA, Centros de Formación Profesional - CFP, Centros de Capacitación Laboral –

CECLA, y nacionales (GECAL), junto a privados (Institutos de Formación Profesional - IFP, EEMPA) y organizaciones de la sociedad civil (Sindicatos, Cámaras empresariales, otros). Es decir que el proceso de ejecución de la política implica, según su texto de creación¹³, un extenso recorrido. Para analizar este tipo de casos, Berman (1993) subdivide el concepto en **macro** y **micro implementación**. La primera refiere al circuito que se inicia en la decisión del Estado nacional o su correspondiente agencia y llega hasta los reales prestadores de los servicios previstos. La segunda en cambio habla sobre el esquema de prestaciones que el Estado local debe diseñar e implementar. Según un primer acercamiento, un esquema básico sería:

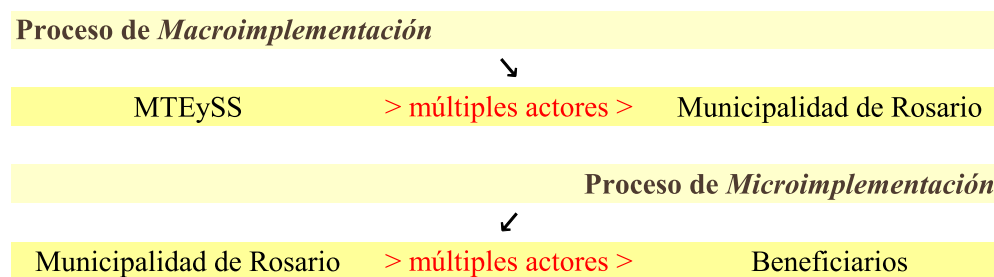


Tabla 1. Procesos de Macro y Micro implementación en el PJMMT

Fuente: elaboración propia

Las lógicas en uno y otro caso son diferentes y aun así estamos hablando de procesos de implementación. Retomando el recorrido propuesto desde los autores anteriores, este proceso es el resultado de las condiciones de posibilidad de una macro-estructura en la cual se desarrolla. Ésta es ni más ni menos que la red de múltiples actores privados, públicos y organizaciones de la sociedad civil que afectan y son afectados por la política pública. Berman (1993) plantea el concepto de **integración débil** para denotar dos cualidades propias de la macro-estructura:

1. Cada organización tiene sus propios problemas, perspectivas y propósitos; en ellos se reflejan su estructura y cultura particulares.
2. Cada organización opera con mayor o menor autonomía dentro de la macro-estructura de su sector. (p. 293)

Lógicamente, a mayor cantidad de participantes, los niveles de incertidumbre y *des* control (dando por supuesto el interés de la agencia creadora de la política en alcanzar

¹³ Res. 497/2008 MTEySS.

determinados resultados a nivel cualitativo y/o cuantitativo) se elevan exponencialmente, fundamentalmente cuando el rol de cada participante en la política pública analizada se aleja de las regulares tareas que desarrolla. El juego infantil del “teléfono descompuesto” probablemente sea una figura representativa y simplificada de lo que aquí se pretende expresar: cada participante transmite de manera honesta pero “descuidada” un determinado mensaje al participante siguiente, quien a su vez lo repite del mismo modo. Al final del proceso, el último de la fila menciona en voz alta y clara cuál es el mensaje recibido, el cual generalmente no coincide con el original. El proceso de implementación es entonces una suerte de teléfono descompuesto en el cual cada parte transmite un determinado mensaje – algunas veces sin comprenderlo previamente – a otro que debe continuar la secuencia. Martínez Nogueira (2010), al hablar de la complejidad de las sociedades latinoamericanas de la actualidad menciona que las políticas públicas que aquí se desarrollan “...movilizan la intervención de un número mayor de actores, adoptando formatos más complejos, con múltiples instancias de negociación y *reinterpretación* de sus contenidos” (p. 14). Aun confiando en la buena voluntad de cada parte, en este caso las distorsiones por la falla en la comunicación son evidentes. Y no solo por esta causa: algunos autores (Pressman y Wildavsky, 1973; Derthick, 1970 y 1972; Wilson, 1967; Freeman y Haveman, 1972; Bardach, 1972 y 1977, p. 294, citados por Berman, 1993) señalan como causales de deformación a la discrepancia (entre los actores) en torno a los objetivos, índices diferenciales de influencia y autoridad y deficiencias de recursos. De este modo llegamos a un nuevo concepto de **implementación** de políticas nacionales, como el “proceso mediante el cual se determina quién obtiene realmente qué beneficios y cuándo y cómo lo hace” (Berman, 1993, p. 294).

En el caso de una política nacional de corte social como el PJMMT, la secuencia de implementación sería:

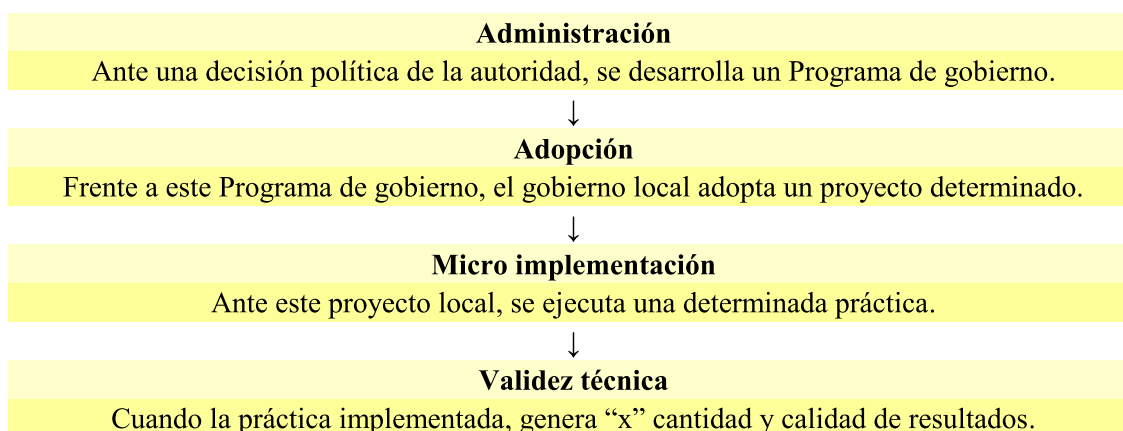


Tabla 2. Implementación PJMMT

Fuente: elaboración propia

Durante todo el período temporal analizado el Gobierno Nacional estuvo a cargo del Frente para la Victoria (una importante ramificación del Partido Justicialista), con Cristina Fernández de Kirchner a cargo del Poder Ejecutivo. Por su parte, el municipio de Rosario es gobernado por el opositor Frente Progresista Cívico y Social (compuesto en este período por el Partido Socialista, la Unión Cívica Radical, Coalición Cívica – ARI y otras fuerzas menores), siendo la socialista Mónica Fein la intendenta desde diciembre de 2011, sucesora de Miguel Lifschit, del mismo partido político. Frente a la circunstancia real y frecuente de rivalidad política entre el gobierno local y el nacional, fuente de desacuerdos en la gestión, la implementación se torna dependiente de las herramientas con las que cuente este último ya sea para la persuasión como para la presión sobre el primero, además de los dispositivos de supervisión y control que disponga. Por esto, de las 4 etapas mencionadas consideramos a la **micro implementación** la más relevante al momento de estudiar el proceso y/o intervenir para su mejora.

La **micro implementación** es entonces uno de los puntos más importantes al momento de analizar el desarrollo *en territorio* de una política pública nacional de carácter social¹⁴. Ante la complejidad aquí presentada, lo que parece caracterizar a la realidad es la permanente influencia entre el proyecto y las organizaciones locales.

¹⁴ La referencia al carácter social de la política apunta al hecho concreto de que este tipo de intervenciones estatales, aunque sean iniciativa y financiadas por el Estado nacional, preferentemente deben ser efectuadas por los Estados locales dada su cercanía a los destinatarios.

La perspectiva de las **relaciones intergubernamentales**, lejos de teorizar el “deber ser” de las relaciones entre los Estados de diferentes niveles, en palabras de Morata (1991) se ocupa de:

Explicar el funcionamiento concreto de dichas relaciones aplicadas a la solución de problemas específicos (políticas y programas), detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan el desarrollo de la coordinación y cooperación y determinan, en última instancia, el fracaso o la ineficacia de las actuaciones públicas (p. 154).

Por esto la consideramos para ilustrar y aportar herramientas prácticas para evaluar la participación de múltiples actores, cada cual con lógicas y posiciones de poder disímiles, y proponer estrategias exitosas no solo para su análisis, también para su asimilación efectiva dentro del programa.

CAPÍTULO 2: MARCO METODOLÓGICO

Este capítulo aborda las estrategias metodológicas implicadas en el proceso de investigación. Trabajamos el funcionamiento de políticas públicas de carácter nacional al ser implementadas por los gobiernos locales, considerando la participación intergubernamental que ello implica y el consecuente involucramiento de cuestiones intangibles en dicho proceso: valores, creencias, costumbres, intereses, etc. Plantea Martínez Nogueira (2010) en un trabajo con fines similares que:

El análisis se focaliza en los arreglos institucionales, organizacionales y metodológicos dirigidos a dar coherencia a decisiones y acciones, de manera de alcanzar una mayor convergencia de los impactos de las políticas y una mayor correspondencia entre las aspiraciones a que responden y sus consecuencias efectivas (p. 13).

La ciudad de Rosario resulta en ese sentido muy particular por su administración Distrital y dota de una impronta única a todo proceso de implementación de este tipo al requerir una instancia extra de gestión y seis diferentes territorios de implementación efectiva.

A partir de este estudio, reflexionamos acerca de posibles recomendaciones para una mayor coherencia entre diseño e implementación de políticas públicas, siempre en un marco de factibilidad técnica y viabilidad política.¹⁵

¹⁵ “McGregor Jr. afirma: ‘...el éxito de la gestión pública depende de lograr tres posiciones estratégicas: primera, la intervención propuesta **no puede tener fallas técnicas**. Dada la **factibilidad técnica**, la segunda prueba es de gobierno: una coalición autorizada de intereses debe desear que ocurra una intervención y estar dispuesta a sostener su fundamento para mantener unidos los diseños de programas estratégicos en condiciones de competencia. En tercer lugar, debe haber claridad y precisión de operaciones acerca de las tareas decisivas que deban desempeñarse. En conjunto, intervención, gobierno y claridad de operaciones forman una tricotomía de normas que definen lo que funciona y lo que no funciona’ (McGregor, 1998, p. 245, citado por Martínez Nogueira Roberto, 2010, p. 18, la negrita es propia).

Unidad de Análisis

Al seleccionar el PJMMT pretendemos obtener una imagen representativa del devenir de ambiciosas políticas públicas diseñadas desde el gobierno nacional para atravesar millones de casos puntuales a lo largo y ancho del territorio. A diferencia de las políticas sociales focalizadas de los años noventa de alcance más limitado, el PJMMT adhirió desde el 01/06/2011 al 31/05/2014 a 10.268 jóvenes en Rosario¹⁶.

Si bien es comprensible y esperable una distorsión entre los objetivos planteados y los resultados obtenidos dado el largo recorrido desde su diseño hasta su implementación, en pos de reducir al mínimo posible el grado de dicha desviación es fundamental el indagar las razones de la misma (desinteligencia entre agencias, falta de homogeneidad entre intereses, poca claridad en los objetivos, etc.). En palabras de Martínez Nogueira (2010), en la actualidad

“los estados nacionales tienen que dar respuesta a retos de orígenes múltiples, con dificultades serias para la conversión en decisiones y acciones de valores, propósitos y conocimientos (...) Los problemas actuales son multidimensionales y de muy baja estructuración, no susceptibles de tratamientos segmentados o sectoriales, con relaciones causales operantes de naturaleza incierta” (p. 14)

He aquí el atractivo del PJMMT y la importancia de su estudio aún más allá de su relativo éxito o fracaso: el abordaje de alcance masivo a través de una paleta diversa de acciones (muchas de ellas, políticas o herramientas preexistentes) que cada joven podría ir configurando de acuerdo a su realidad, posibilidades e intereses, lo dota *a priori* de adaptabilidad y flexibilidad, claves para sostener dentro de su esfera situaciones cambiantes y disímiles, complejas y esquivas, dando a cada joven un camino acorde en cada momento. Esto sin perder de vista – y este trabajo será prueba de ello – que las herramientas a disposición del Estado no son, tal como muchas veces se supone, exactas e infalibles. Lejos de eso, muchas veces la decisión y acción de la política pública se sostiene en evidencias de dudosa construcción¹⁷. Volviendo nuevamente a Martínez Nogueira (2010), uno de los

¹⁶ Según datos suministrados por la OE local.

¹⁷ Según los considerandos de la Resolución 764/2011 de la Secretaría de Empleo que aprueba el Reglamento operativo del PJMMT, “... el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social viene actuando de

grandes desafíos de las políticas públicas actuales es cómo alcanzar un nivel aceptable de satisfacción a nivel institucional, económico, técnico, social, político y de gestión cuando existen grandes limitaciones en cuanto al poder y a la capacidad de los decisores políticos y sus equipos técnicos.

En cuanto al área de investigación, se circunscribe a la ciudad de Rosario por contar con los eslabones más importantes de la cadena operativa en territorio, desde la GECAL hasta los Equipos Distritales. Más allá de la división territorial en seis Centros Municipales de Distrito antes mencionada, los informes elevados desde la OE a la GECAL refieren a la totalidad del Municipio sin distinción distrital, por lo cual el análisis se abocará principalmente a la ciudad en su totalidad. En cuanto a la dimensión temporal, se enmarca específicamente entre el 1 de julio de 2011 y el 31 de mayo de 2014, recorte temporal que obedece, exclusivamente, al acceso de información clave provista por la Dirección de la OE.

La recolección de información se basa además en dos fuentes de información secundarias:

- En primer lugar, toda la normativa referida al PJMMT emitida tanto por el MTEySS y la Secretaría de Empleo (en adelante, SE) en el período analizado;
- En segundo lugar, y como aproximación al contexto del lanzamiento del PJMMT, la sección de noticias nacionales en versión digital de los diarios Clarín, La Nación y Página 12 desde el 30/04/08 al 08/05/08. La información detallada de este relevamiento se encuentra en los anexos.

Finalmente, y luego dar un primer procesamiento a los informes provistos por la OE y estas dos fuentes de información, se realizarán entrevistas semiestructuradas, cuyas transcripciones completas también se encuentran en los anexos.

forma coordinada con las Provincias, Municipios, Organizaciones Sindicales, Cámaras Empresariales y con Instituciones de la Sociedad Civil con experiencia en el abordaje de la temática juvenil, con el objeto de brindar prestaciones de calidad a las y los jóvenes participantes del PROGRAMA JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO". No obstante el texto citado, y tal como se podrá observar más adelante, el mentado trabajo coordinado fue un punto perfectible del PJMMT.

Herramientas metodológicas

A continuación, presentamos las dos herramientas que se utilizaron en el apartado analítico para procesar la información recabada sobre el proceso de implementación del PJMMT en Rosario en el período seleccionado.

Dentro de la propuesta de la “Caja de herramientas de la prospectiva estratégica” (Godet, 2000) se incluye el método de la Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones – MACTOR - creado en 1990 por François Bourse y Michel Godet como mecanismo para conducir a una solución para un problema específico referido al transporte aéreo. El objetivo del mismo es dimensionar las posiciones de fuerza de los actores involucrados en una coyuntura problemática determinada y el grado de convergencia o divergencia de sus intereses en base a determinados objetivos específicos y posicionamientos. A partir de ello, facilitar a un actor determinado la toma de decisiones para su política de alianzas y conflictos.

La MACTOR contempla 7 fases:

1. **Construir el cuadro “estrategia de los actores”:** a partir del cual enumeramos los actores más relevantes para las variables clave, se elabora una carta de presentación de cada uno y se detallan los medios de acción que poseen para conseguir sus objetivos.
2. **Identificar los retos estratégicos y los objetivos asociados:** los principales, frente a los cuales los actores seleccionados tienen posicionamientos convergentes o divergentes.
3. **Situar cada actor en relación con los objetivos estratégicos (matriz de posiciones):** se avanza en el dimensionamiento de los actores en referencia a los objetivos estratégicos, alcanzando una primera aproximación sobre la coincidencia o no entre los mismos.
4. **Jerarquizar para cada actor sus prioridades de objetivos (matriz de posiciones evaluadas):** la información vertida en la fase anterior se enriquece al explorar la prioridad de cada objetivo para cada actor.

5. **Evaluar las relaciones de fuerza de cada actor:** considerando los medios de acción recabados en la fase 1, se explicitan las influencias directas e indirectas entre actores.
6. **Integrar las relaciones de fuerza en el análisis de convergencias y divergencias entre actores:** se unifican aquí las relaciones de fuerza con las prioridades de cada actor sobre los objetivos analizados.
7. **Formular las recomendaciones estratégicas y las preguntas clave sobre el futuro:** etapa de prospectiva y planificación estratégica propiamente dicha.

Esta herramienta será adaptada de acuerdo a nuestra necesidad puntual de tomar una fotografía sobre las relaciones entre los actores involucrados en la implementación del PJMMT en Rosario. A partir de esta imagen, y no solo con finalidad prospectiva si no también evaluadora, trataremos de unir posicionamientos estratégicos con resultados finales del programa, y a partir de allí reconsiderar prioridades a futuro.

La segunda herramienta es la de los *stakeholders*: su uso complementa esta perspectiva de concentrarnos en los actores reales que transforman un texto cargado de considerandos y objetivos en resultados concretos. En este caso, recuperando cuáles intereses han sido prioritarios al momento de desarrollarse el programa, o mejor, los intereses de quién han logrado posicionarse por delante de los de quiénes. Según esta teoría es clave lograr un equilibrio entre los actores, evitando segregar o desestimar de manera riesgosa a aquellos que sin necesidad de ser los centrales o más poderosos pueden comprometer la subsistencia de la “organización”.

Humberto Falção Martins y Joaquim Rubens Fontes Filho (2007) se refieren en su trabajo a “organización” como el colectivo aglutinante de los actores analizados: a los fines de esta investigación, consideraremos aquí al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en Rosario como la organización a analizar. Esta decisión analítica nos permitirá reunir a los actores bajo un solo aglutinamiento más allá de su pertenencia a diferentes niveles del Estado, oficinas, cadenas de mando, etc. En primer término, haremos un uso descriptivo de

esta herramienta para considerar qué tipo de actores son los considerados según la tipología propuesta y cuáles intereses han prevalecido, para luego pasar a un enfoque prescriptivo y propositivo sobre cuáles intereses deben protegerse para garantizar la perdurabilidad y efectividad del programa a largo plazo.

Una complejidad habitual al momento de pensar, planificar, implementar y evaluar políticas públicas como el PJMMT es la de contemplar la coexistencia de diferentes racionalidades operando permanentemente, y poder ser asertivos y previsibles más allá de ello. Pensar de manera inclusiva estas racionalidades es una ventaja que podremos usufructuar de esta herramienta, o al menos explorar luego de hacer los ajustes necesarios. Para ello analizaremos el contexto de la política y las contradicciones que se establecieron entre los actores, si el período analizado padeció grandes cambios a los cuales la organización debió adaptarse o, por el contrario, el curso de las acciones transcurrió sin sobresaltos. Por el lado de las contradicciones, ¿cómo se resolvieron?, ¿fueron peligrosamente marginados algunos intereses?, ¿se comprometió la sustentabilidad del programa?

La teoría de los *stakeholders* como herramienta de análisis organizacional pone el foco sobre cuáles intereses son priorizados por sobre cuáles otros dentro de una organización, y cómo ello repercute en la sustentabilidad de la misma. Falçao Martins y Fontes Filho (2007) plantean como modelo aplicado el de Mitchell, Agle y Wood (1997), según el cual:

Los *stakeholders* son actores (internos o externos) que afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una organización dada, en diferentes grados, en la medida en que poseen entre uno y tres atributos básicos: poder, legitimidad y urgencia. Actores que no presentan al menos uno de estos tres atributos (no afectan los resultados y/o no son afectados por los resultados), no son *stakeholders* (p. 9).

Aquí trabajamos entonces sobre la tenencia o no, y en qué cantidad o grado, de 3 atributos mencionados:

- Poder: tenencia o posibilidad de obtención de recursos coercitivos, utilitarios y/o simbólicos para imponer su voluntad sobre otros.

- Legitimidad: presunción o percepción generalizada de que las acciones de un actor social son deseables o apropiadas dentro de ciertos sistemas socialmente construidos de normas, valores, creencias y definiciones.
- Urgencia: clamor por una atención en función de diferentes grados de: a) sensibilidad temporal de no aceptación del atraso; y b) criticidad, equivalente a la importancia del clamor, teniendo en vista la posibilidad de daño a la propiedad, sentimiento, expectativa y exposición. (Falçao Martins y Fontes Filho, 2007).

Durante el proceso de operacionalización, de acuerdo a la posesión o no de cada atributo establecemos diferentes categorías de *stakeholders*:

ATRIBUTOS	Poder	Urgencia	Legitimidad
Poder	Adormecidos	Peligrosos	Dominantes
Urgencia	Peligrosos	Exigentes	Dependientes
Legitimidad	Dominantes	Dependientes	Discrecionales

Stakeholders **LATENTES**: poseen un solo atributo

Stakeholders **EXPECTANTES**: poseen dos atributos

Stakeholders **DEFINITIVOS**: poseen los tres atributos

Tabla 3. Categorías de stakeholders

Fuente: elaboración propia

Luego de este paso, dimensionamos el peso específico que cada uno de estos atributos tiene en cada actor en base a sub categorías específicas para cada atributo, para luego reunir toda la información recabada y a partir de ello tomar en consideración cuáles intereses deben ser atendidos para garantizar la subsistencia de la organización, es decir, el PJMMT en Rosario.

CAPÍTULO 3: CONTEXTO SOCIOECONÓMICO EN EL SURGIMIENTO DEL PLAN NACIONAL “JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO”

Reseña histórica y estadística de los años previos

Para un análisis asertivo de toda política social implementada en los últimos diez años, uno de los principales elementos a considerar es el proceso de expulsión socioeconómica vivido durante el último cuarto del siglo veinte. Si bien las políticas de la década del 90 marcaron un punto de referencia inevitable cuando pensamos el modelo económico reinante en ese período, debemos señalar el inicio del proceso de reconfiguración del patrón de acumulación en la política económica de la última dictadura militar, es decir, segunda mitad de los años setenta: lo que allí se inició no pudo más que intensificarse durante la “década perdida”¹⁸ y desde luego fue activamente profundizado durante los noventa. Algunas medidas adoptadas por el entonces ministro de economía José Alfredo Martínez de Hoz – en funciones desde 29 de marzo de 1976 hasta el 31 de marzo de 1981 – fueron el fin del control de precios, congelamiento de salarios, reducción de aranceles a la importación y liberalización del sistema bancario y la circulación de capitales. Éstas y otras medidas generaron un clima de especulación que desincentivó primero, para luego dificultar completamente el funcionamiento de la industria nacional.

El salario real, luego de alcanzar en 1974 su pico máximo desde 1940, sufrió durante los siguientes dos años una contracción de más del 40%, que si bien se recompuso parcialmente, sufrió en verdad vaivenes irregulares hasta el año 1994, a partir del cual se logró cierta estabilidad merced al control de la hiperinflación¹⁹. Consideremos sin embargo al reflexionar sobre este período de estabilidad, que esta estadística sólo observa la evolución del sector asalariado de la Población Económicamente Activa.

¹⁸ Referencia generalizada a la década del '80 en América Latina debido a las crisis económicas de los países de la región, siendo uno de sus sucesos más destacados el default de Méjico en 1982. En Argentina, dicho proceso culmina con la hiperinflación durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983 – 1989, UCR).

¹⁹ Estadísticas disponibles en: Crucella, C. y Robin, S. (2005, p. 114). Pobreza y desempleo en la Argentina de los noventa. *Temas y Debates 10*. Rosario: UNR Editora.

Variación PBI de Argentina: 1980 - 2005

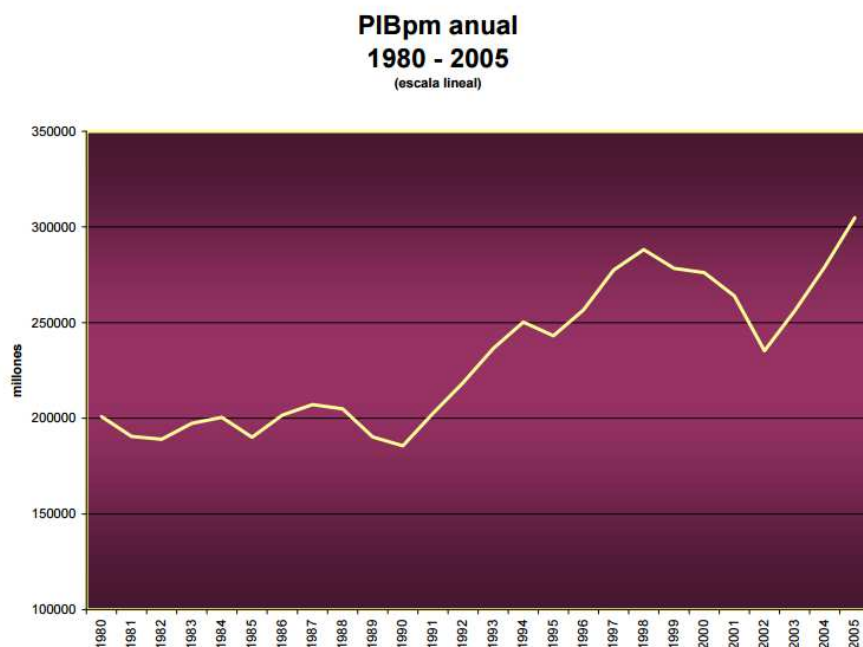


Tabla 4. PBI Argentina 1980 - 2005

Fuente: INDEC, disponible en: http://www.indec.gov.ar/ftp/nuevaweb/cuadros/17/pbi_80-05_grafico3.pdf. Consultado el 04/04/2016.

Decisiones clave durante los gobiernos de Carlos Menem fueron aquellas que se tomaron en consonancia con las medidas económicas del gobierno militar y los lineamientos del denominado “Consenso de Washington”, tales como²⁰: paridad cambiaria peso-dólar y su correspondiente convertibilidad libre; desregulación económica y de mercado; profunda e indiscriminada apertura económica; privatización de empresas públicas en sectores estratégicos (energía, transporte, servicios de consumo masivo); re endeudamiento; re funcionalización del Estado hacia un rol de promotor de inversiones; cambios en la gestión de políticas sociales, penetrando actores privados a sectores mayoritaria y tradicionalmente estatales, tales como la salud y la educación.

En términos generales, el resultado del conjunto de medidas adoptadas por el modelo económico impuesto en el último cuarto del siglo XX fue el crecimiento económico

²⁰ Reconstrucción realizada a partir de: Hintze, S. (2006). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

per cápita junto al incremento de la pobreza – vía desigualdad – a niveles desconocidos hasta entonces. Es importante remarcar este dato: durante los gobiernos de Carlos Menem, la economía registró ciclos de crecimiento económico²¹ (los períodos de 1991-1994 y 1996-1998) que no generaron tal como es de esperar un efecto favorable en los indicadores de empleo registrado y pobreza. De manera global, el crecimiento del PBI en el período 1991 – 2001 fue del 30%.

Más allá de la desmejora en los indicadores de desocupación, la realidad es que incluso gran parte de aquellas personas que se declaraban “empleadas” en el período analizado sufrieron una precarización en su situación laboral-económica-social, ya sea por la extensión en su jornada laboral, o por encubrir en verdad cierto tipo de ocupaciones “refugio”, tales como el servicio doméstico o puestos de venta bajo comisión, con la consecuente disminución de ingresos, inestabilidad e informalidad que las mismas conllevan.

Luego del estallido social del 19 y 20 de diciembre de 2001, en julio de 2002 se alcanzó el pico máximo de 21,5% de desempleo²² y 12,7% de subocupación demandante, 3.000.000 y 1.800.000 personas respectivamente. Para octubre de dicho año, según la Encuesta Permanente de Hogares para aglomerados urbanos y regiones estadísticas, la indigencia alcanzaba al 27,5% de la población y la pobreza al 57,5%. El gobierno interino asumido por Eduardo Duhalde el 2 de enero de 2002 ensayó algunas medidas de diferente impacto como la derogación de la ley de convertibilidad (06/01/02) y consecuente devaluación del peso, la suspensión del pago de servicios de la deuda (ratificando lo dispuesto por Adolfo Rodríguez Saa en su breve mandato de diciembre de 2001) y la creación del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (21/01/02).

²¹ Respecto al “cómo” de este crecimiento, tuvo uno de sus pilares en el fuerte ingreso de inversiones vía deregulación y venta de empresas del Estado. Es decir, motores de corto alcance y de consecuente desprotección de la estructura económica nacional.

²² Éste y todos los porcentajes aludidos provienen de información oficial del INDEC. Particularmente estos datos, recuperados de http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/4/empleo_cambios03-08.pdf. Consultado el 27/01/16.

Indigencia y Pobreza en Argentina y Gran Rosario: 2001 – 2004

	Octubre 2001		Octubre 2002		2° semestre 2003		2° semestre 2004	
	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza
Gran Rosario	15,7%	41,2%	29,6%	60,9%	23,9%	47,9%	14,2%	36,5%
Total Urbano	13,6%	38,3%	27,5%	57,5%	20,5%	47,8%	15,0%	40,2%
+/- Rosario	2,1%	2,9%	2,1%	3,4%	3,4%	0,1%	-0,8%	-3,7%

Tabla 5. Indigencia y Pobreza en Argentina y Gran Rosario 2001 - 2004

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

Según las estadísticas oficiales del INDEC, para el 2° trimestre del 2003 la desocupación se situaba en el 17,8%, y la subocupación demandante en el 11,8%, mientras que indigencia y pobreza representaban el 26,3% y 54,7% de la población respectivamente. En general se evidenciaba una leve recuperación en estos indicadores que podría atribuirse a las medidas antedichas, en concordancia con la evolución del PBI que luego de decrecer durante los años 1999 (-3,38%), 2000 (-0,78%), 2001 (-4,40%) y 2002 (-10,89%), en 2003 se incrementó un 8,83%, para continuar creciendo a un promedio del 8% anual hasta 2011 inclusive, a excepción de un significativo amesetamiento durante la crisis económica mundial en los años 2008 (3,07%) y 2009 (0,05%)²³.

PBI, desocupación y subocupación en Argentina: 1999 – 2004

Año	PBI	Desocupación	Subocupación
1999	-3.4	13,8%	14,3%
2000	-0.8	14,7%	14,6%
2001	-4.4	18,3%	16,3%
2002	-10.9	17,8%	19,9%
2003	8.8	19,7%	16,3%
2004	9.0	16,2%	14,3%

Tabla 6. PBI, desocupación y pobreza en Argentina 1999 - 2004

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

²³ Banco Mundial, recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>. Consultado el 27/01/16.

La pertenencia de la “cuestión social”²⁴ a la agenda del gobierno de Néstor Kirchner (2003 – 2007) la determinó no sólo la coyuntura en crisis, también la incipiente generación de políticas específicas y estructuras administrativas *ad hoc* del gobierno de Eduardo Duhalde. El pasaje de la agenda a la gestión de políticas públicas se focalizó en la atención de las necesidades más urgentes: vale recordar que en el marco de la Red Federal de Políticas Sociales creada a principios de 2003 bajo la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales²⁵ emergieron el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, el Plan Nacional Manos a la Obra y el Plan Nacional Familias, herederos del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados – surgido durante la gestión de Eduardo Duhalde mediante el decreto 565 del 3 de abril de 2002-. En conjunto estas medidas pretendían atender a los requerimientos de alimentación y salud, además de un primer dispositivo pensado para la autogestión laboral desde la economía solidaria, considerando que tal vez en 2003 era muy prematuro hablar de inserción laboral en una economía implosionada.

Así, durante el gobierno de Néstor Kirchner la cuestión social se impuso a través de la retroalimentación de la agenda social heredada. Es en este contexto donde podemos situar el surgimiento del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, configurando al universo de jóvenes de 18 a 24 años, provenientes de familias de bajos ingresos y con escolaridad incompleta, como un actor social *demandante*²⁶ de una política pública que trabaje específicamente creando puentes hacia la finalización de estudios obligatorios y/o su ingreso formal²⁷ al mundo del trabajo.

²⁴ Más allá de la definición construida previamente en el Marco Teórico de este trabajo, el concepto surge en el siglo XIX a la luz de las repercusiones que la Revolución Industrial había ocasionado en la calidad de vida de la población, fundamentalmente la clase trabajadora urbana. Tal como plantea Merklen (2005) desde una posición crítica, la “nueva cuestión social” ha sido inseparablemente asociada en Argentina a la pobreza.

²⁵ Creado en el 2002 durante la gestión de Eduardo Duhalde y dependiente directamente de Presidencia de la Nación.

²⁶ La cursiva es propia, y refiere a la no necesaria configuración del colectivo allí mencionado como un actor realmente demandante de esta política pública, pero que a partir de la creación del Programa se apropia del mismo con un alto sentido de pertenencia.

²⁷ “Formal” refiere aquí al empleo registrado.

Rasgos principales de políticas sociales previas al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

Más allá de centrar nuestro foco en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, es importante reconocer y considerar distintas políticas sociales que lo antecedieron y prepararon la coyuntura para su surgimiento. Tal como mencionamos previamente, luego del final anticipado²⁸ del gobierno de Fernando De la Rúa, Eduardo Duhalde asumió la presidencia con múltiples desafíos de los cuales nos parecen muy importantes tres: garantizar la institucionalidad, estabilizar la economía y contener la emergencia social de miles de familias expulsadas a la pobreza. En cuanto a lo primero, logró reunir el apoyo político para dar fin a la secuencia de breves interinatos iniciada el 20 de diciembre de 2001 con Ramón Puerta (presidente provisional del Senado y sucesor de De la Rúa), Adolfo Rodríguez Saá (elegido constitucionalmente por la Asamblea Legislativa) y Eduardo Camaño (presidente de la Cámara de Diputados), hecho no menor considerando que en el seno mismo del mayoritario Partido Justicialista había posiciones encontradas respecto a la duración de la presidencia provisional. Sobre la estabilización económica, por una lado debe reconocerse que en el año 2002 se alcanzó el pico máximo del deterioro de los indicadores de la economía: el PBI se contrajo un 10,89% en coherencia con la serie iniciada en 1998, la desocupación se mantuvo en un 17,8%, apenas 0,5% por debajo que el año anterior, y pobreza e indigencia treparon al 57,5% y 27,5% respectivamente.

Drásticas medidas del final del gobierno anterior, como la restricción al retiro en efectivo de fondos depositados en bancos²⁹, continuaron con el nuevo gobierno, además de la permanencia del default establecido por Rodríguez Saá y la devaluación del peso de febrero de 2002. Sin embargo, para 2003 (el traspaso de mando a Néstor Kirchner se realizó el 25 de mayo de este año) la economía volvió a crecer un 8,8%, la desocupación descendió al 14,5% y pobreza e indigencia se situaron en el 47,8% y 20,5%

²⁸ Debilitado desde la renuncia de su vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez el 6 de octubre del 2000 a causa de denuncias internas de sobornos en el Senado, el gobierno de De la Rúa se reveló incapaz de sortear la crisis social, política y económica, debiendo renunciar él también el 20 de diciembre de 2001 luego de dos violentas jornadas de protesta reprimidas por las fuerzas de seguridad.

²⁹ Conocido comúnmente como “corralito”, establecido según decreto n° 1570/2001 del 3 de diciembre del 2001.

respectivamente³⁰. Aun reconociendo que la economía permanecía en un estado desesperante, la curva ascendente de los indicadores más importantes se había revertido.

Un capítulo especial es el de la contención de la emergencia social. Tal como se mencionó en el apartado anterior, en 2002 se iniciaron las primeras políticas activas de contención social, sobre las cuales vale la pena detenerse brevemente:

Programa Jefes de Hogar³¹

Creado por el decreto n° 565 del 3 de abril de 2002 y dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, está destinado para familias con hijos menores a 18 años o con alguna discapacidad cualquiera sea su edad, u hogares donde la cónyuge o concubina del jefe de hogar se encuentre cursando un embarazo, y en los cuales **todos se encuentren desocupados**. Recordado como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (en adelante, PJJHD), marcó una bisagra en la gestión de políticas sociales debido a su grado de penetración en la sociedad, es decir, a la cantidad nominal de beneficiarios³².

La dinámica del programa implicaba un subsidio de \$150 a cambio de la asistencia a la escuela y el control de salud de los menores de edad pertenecientes a la familia. Además, el programa contempla la realización de “actividades comunitarias”³³ que mejoren la calidad de vida de la población por parte de los mismos beneficiarios. Tales actividades debían adecuarse a un nomenclador de 60 posibles tareas agrupadas en 6 ramas diferentes

Otra de las novedades de este programa es la inclusión nominal de Municipios y Comunas como partícipes clave del desarrollo del programa asistiendo en la inscripción de los beneficiarios y coordinando las actividades comunitarias a desarrollar localmente. Por otra parte, se prevé la creación – a instancias del Estado local – de Consejos Consultivos compuestos por el Municipio, organizaciones de trabajadores, empresariales, sociales y confesionales, referentes de la presentación y realización de actividades comunitarias en organismos públicos y privados sin fines de lucro. Otros actores involucrados en el

³⁰ La masa de beneficiarios del Programa Jefes de Hogar implementado desde mayo de 2002 es incluida como ocupada en las estadísticas oficiales.

³¹ Información recuperada de <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/75049/texact.htm>. Consultado el 10/04/2016.

³² Para octubre de 2005, este subsidio alcanzaba a 1.472.000 personas (Hintze, 2006, p. 80).

³³ Inciso “b” de las Características Generales, Resolución 420/2002 MTEySS.

programa: Consejos consultivos provinciales, Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral del MTEySS, Agencias Territoriales del MTEySS, y a nivel nacional las Secretarías de Empleo, Trabajo y el ANSES.

Una de las principales críticas de los beneficiarios del PJMMT hacia este programa fue la no actualización del estipendio económico, que arroja un manto de realidad frente a la magnitud de personas beneficiadas. Considerando una familia tipo, \$150 representaban al momento de lanzamiento del programa el 56% de la Canasta básica de alimentos; cuatro años después, a causa de la inflación dicha participación había descendido al 38%. Habiendo hecho la salvedad de su incorporación a las estadísticas como personas “ocupadas” a sus beneficiarios, ampliamos la observación considerando su incidencia en la medición de pobreza e indigencia:

		Indigencia	Pobreza
Octubre 2002	Incorporando el PJJHD	27,5%	57,5%
	Sin considerar el PJJHD	30,5%	58,1%
	<i>Variación</i>	-3,0%	-0,6%
2° Semestre 2002	Incorporando el PJJHD	12,2%	33,8%
	Sin considerar el PJJHD	14,2%	34,6%
	<i>Variación</i>	-2,0%	-0,8%

Tabla 7. Pobreza e indigencia - PJMMT

Fuente: elaboración propia en base a Hintze, S. (2006). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Red Federal de Políticas Sociales³⁴

La impronta del gobierno de Néstor Kirchner respecto a la cuestión social se percibió desde el inicio de su gobierno con la creación de la Red Federal de Políticas Sociales bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social, a cargo de Alicia Kirchner. Aún con ciertos signos de continuidad respecto al mensaje creado desde el duhaldismo (la política social como un derecho), se intentó desde este momento lograr una identificación clara entre el gobierno entrante y la pretendida inclusión social. Para ello fue

³⁴ Recuperado de <http://www.asociacion.org.ar/legislativas/2005/abril2a/res504.pdf>. Consultado el 10/04/2016.

clave la diferenciación respecto a la década anterior, poniendo especial énfasis en el modelo económico neoliberal que oficiando de vela y timón de la política económica había motorizado los desequilibrios sociales y su consecuente implosión en diciembre de 2001. A contramano del discurso moralista y crítico al menemismo de Fernando de la Rúa durante su campaña, el kirchnerismo – ante los resultados propios del gobierno de la Alianza – logró igualar las gestiones de ambos presidentes como parte idéntica de una larga década que había que clausurar y superar: “agotada la concepción política neoliberal, la cuestión social tiene que ver con el trabajo, con el acceso de la ciudadanía a mejores niveles de vida y con la participación, lo que debe traducirse en políticas de integración articuladas y no focalizadas” (Kirchner, A., 2006, p. 82, citada por Hintze, 2006).

La Red Federal de Políticas Sociales surgió como un plan global destinado a ordenar las nuevas iniciativas en coherencia con las ya existentes. Es así que se definieron tres líneas fundamentales de acción:

- a) Plan de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente”: aprobado por resolución n° 2.040 del Ministerio de Desarrollo Social el 29 de diciembre de 2003. Este plan “estará destinado a financiar acciones de ejecución integral, tendientes a garantizar la Seguridad Alimentaria de personas en condición de vulnerabilidad social, priorizando la atención de la emergencia alimentaria”,³⁵ fundamentalmente para familias con niños menores de 14 años, embarazadas, desnutridos, discapacitados y adultos mayores sin cobertura social. Estas acciones de “ejecución integral” son tales como: asistencia alimentaria directa, asistencia para la autoproducción de alimentos, educación nutricional y orientación en compras comunitarias, entre otras, y contempla el trabajo articulado con familias, escuelas, organizaciones de la sociedad civil, comedores escolares, huertas comunitarias, etc.
- b) Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”: aprobado por resolución n° 1.375 del Ministerio de Desarrollo Social el 13 de abril de 2004,

³⁵ Resolución 2.040 del Ministerio de Desarrollo Social, artículo 1°, recuperada de http://www.sigen.gob.ar/red_federal/pdfs_red/PNSA_%20Resolucion%202040-2003.pdf. Consultado el 10/04/2016.

su “...propósito es constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local destinado particularmente a los sectores de bajos recursos”³⁶. El Plan se propuso tres grandes objetivos: 1º, mejorar el ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social; 2º, promover la economía social con acciones concretas de apoyo técnico y financiero; 3º, fortalecer a organizaciones públicas y privadas, espacios asociativos y redes, para la mejora de los procesos de desarrollo local e incremento de capital social (artículo 2º). Está destinado a personas, familias y grupos de personas desocupadas o subocupadas, y consta de tres componentes: asistencia financiera, fortalecimiento institucional y asistencia técnica y capacitación.

- c) Plan Familias por la inclusión social: presentado según el decreto 1506/04 del Poder Ejecutivo Nacional y transferido a su órbita mediante la resolución 825 del Ministerio de Desarrollo Social el 12 de mayo de 2005, el programa se propuso “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos”³⁷. Previó la atención vía subsidios a las familias de mayor vulnerabilidad, sin la contraprestación de las actividades comunitarias del programa Jefes de Hogar, debiendo los titulares cumplir solamente con los requisitos de escolaridad y atención de salud de los menores del grupo familiar.

Su antecedente más próximo fue el Programa de Atención a Grupos Vulnerables de 1996, un programa focalizado – paradigma de políticas del menemismo – que se volvió global al incorporarse como parámetro de la transferencia el Ingreso para el Desarrollo Humano³⁸. Siendo la titular del subsidio la madre del grupo familiar, el beneficio consistió en un aporte de \$100 mensuales por hijo o mujer

³⁶ Resolución n° 1.375 del Ministerio de Desarrollo Social, artículo 1º, recuperada de http://www.sigen.gob.ar/red_federal/pdfs_red/manos_resolucion_MDS%201375_04.pdf. Consultado el 11/04/2016.

³⁷ Recuperado de http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno20-7-2009-2.htm. Consultado el 11/04/2016.

³⁸ Recuperado de http://www.cels.org.ar/common/documentos/programa_familias_web.pdf, p. 15. Consultado el 11/04/2016.

embarazada y \$25 extras por hijo por mes, hasta un máximo de \$200 por familia por mes.

CAPÍTULO 4: PROGRAMA “JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO”

Considerando la diversidad de herramientas de la política analizada, iniciamos su tratamiento específico con una exhaustiva descripción de lo establecido en la resolución de creación y sus posteriores modificatorias. Respetando el orden cronológico de creación de los mismos, hacemos un recorrido lo más fiel posible por las resoluciones y demás instrumentos que ayuden a recuperar la lógica de intervención bajo la cual estas políticas fueron pensadas, sin adentrarnos aún en su efectiva aplicación y/o resultado.

Posteriormente, nos enfocamos en el detalle de los actores pensados para la implementación de esta política.

El PJMMT desde su diseño: análisis normativo

Creado por resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social n° 497 del 13 de Mayo de 2008³⁹, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo se propuso “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 desean 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”⁴⁰. La población objetivo era la de jóvenes de ambos sexos de 18 a 24 años con estudios formales (primarios o secundarios) incompletos y con residencia permanente en el país.

De acuerdo a los considerandos de la citada resolución, luego de varios años de recuperación económica y crecimiento sostenido, este programa venía a favorecer las condiciones de empleabilidad de una población aún marginada de los beneficios de la inclusión.

³⁹ Norma modificada o complementada por 22 normas posteriores. Recuperado de <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=140611>. Consultado el 24/04/2016.

⁴⁰ Recuperado de http://www.trabajo.gob.ar/downloads/programajovenes/Res_MTEySS_497-2008_Jovenes_con_Mas_y_Mejor.pdf. Consultado el 24/04/2016.

Para alcanzar este amplio objetivo, se propusieron diferentes líneas de acción agrupadas en torno a dos principales metas:

- en cuanto a lo educativo, generar condiciones de aprendizaje – tanto en educación formal como no formal – para la finalización de la escuela primaria y/o secundaria, así como para el aprendizaje de un oficio;
- en cuanto a lo laboral, acciones concretas de apoyo para el ingreso al mundo del trabajo, tanto como trabajadores independientes como empleados registrados y en relación de dependencia.

Al prever un trabajo conjunto con otros actores institucionales relevantes, como los gobiernos provinciales y locales, sindicatos y cámaras empresariales, y fundamentalmente organizaciones de la sociedad civil involucradas por su identidad con la temática juvenil, generaba *a priori* condiciones favorables para la realización de acciones de cercanía a los jóvenes.

Concebido sobre los pilares de la educación y el trabajo y siguiendo el texto de la resolución de referencia, este programa propuso nueve líneas de acción:

1. Orientación e inducción al mundo del trabajo (obligatoria para todos los participantes del programa).
2. Finalización de estudios primarios y/o secundarios.
3. Cursos de formación profesional.
4. Certificación de competencias laborales previamente adquiridas.
5. Generación de emprendimientos independientes.
6. Prácticas calificantes en ambientes de trabajo.
7. Apoyo a la búsqueda de empleo.
8. Intermediación laboral.
9. Apoyo a la inserción laboral.⁴¹

⁴¹ Según resolución modificatoria n° 764/2011 de la Secretaría de Empleo, se crea la línea “Apoyo a la empleabilidad e integración social” y se desestima la “Intermediación laboral”. Las líneas 2 a 9 constituyen el Esquema Local de Prestaciones, en adelante ELP.

Orientación e inducción al mundo del trabajo

El Programa de Orientación e Inducción al mundo del trabajo (en adelante POI), luego devenido en Cursos de Introducción al Trabajo (en adelante CIT), podía realizarse en simultáneo a la finalización de los estudios primarios o secundarios, y es obligatorio y previo a todas las demás. Es un momento clave del joven en el Programa ya que aquí se proponía un camino de discernimiento y, en base a sus deseos, experiencias previas y posibilidades, construir un recorrido, un “proyecto formativo y ocupacional” según lo define el mismo programa, que sería discutido y diseñado por el propio joven en colaboración con el orientador socio laboral asignado.

Como soporte a este momento de reflexión, el núcleo común de esta instancia incluía talleres sobre temáticas tales como el análisis del contexto productivo local y las posibilidades laborales que genera⁴², derechos y deberes de los trabajadores, y alfabetización digital.

Finalización de estudios primarios y secundarios

Era una de las líneas prioritarias, apuntaba a elevar el estándar mínimo general a nivel educativo en la población destinataria, y fue la segunda herramienta más difundida del programa. Para su cumplimiento la resolución preveía la realización de convenios con las carteras educativas provinciales de todos los Distritos del país a fines de garantizar cupos suficientes en los establecimientos educativos para adultos. El principio regulador de esta iniciativa era el de inclusión y permanencia de los jóvenes en la Escuela hasta su finalización, y su objetivo, la mejora en las condiciones de inserción laboral, disminuyendo las experiencias de corta duración y baja cualificación.

⁴² La información aquí vertida se enriquece en este y otros fragmentos por la entrevista a la Licenciada Celeste Arenas, Coordinadora del Programa “Jóvenes...” de la GECAL Rosario, realizada el 10/02/2016.

Cursos de formación profesional

En concordancia con el proyecto formativo y ocupacional configurado previamente, el participante del programa podía tomar cursos de capacitación profesional para incorporar competencias⁴³ laborales y/o habilidades necesarias. En el caso de la Provincia de Santa Fe, el oficio puede aprenderse en el marco de una trayectoria formativa de un año de duración en un Centro de Capacitación Laboral (CECLA) o un Centro de Formación Profesional (CFP), o en trayectos más breves dictados en Instituciones Capacitadoras inscriptas en el REGICE⁴⁴.

Certificación de competencias laborales⁴⁵

Siguiendo esta línea, los jóvenes que contasen con experiencia laboral previa podrían certificar las competencias aprendidas en ese trabajo, e incluso tomar cursos para incorporar las competencias faltantes que requiera una ocupación puntual. El organismo certificador era la Unidad Técnica de Certificaciones de Competencias, dependiente del MTEySS.

Generación de emprendimientos independientes

Quienes así lo deseaban, podrían elaborar individual o grupalmente un plan de negocios y recibir formación puntual para su formulación. Una vez aprobado, contarían con apoyo legal, técnico y financiero para las primeras instancias de desarrollo del proyecto.

⁴³ Tanto este punto como el siguiente hablan de “competencias”. Respecto a esto, se debe aclarar que un porcentaje muy bajo de la formación profesional dictada actualmente se rige por el paradigma de la formación por competencias laborales, de vasta difusión en otros países, pues el Estado mismo que propone este formato no lo exige al momento de financiar acciones formativas. En el sitio web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, pueden encontrarse diferentes cursos de capacitación diseñados en base a esta norma (<http://www.trabajo.gov.ar/formacionprofesional/dcurricular.asp?cat=7>. Consultado el 18/04/2016).

⁴⁴ El Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo, dependiente del MTEySS, incluye instituciones públicas y privadas.

⁴⁵ El listado de organismos certificadores de competencias laborales, en <http://www.trabajo.gov.ar/certcompetencias/?cat=2>. Consultado el 18/04/2016.

Prácticas calificantes en ambientes de trabajo

Durante un máximo de 6 meses y 20 horas semanales los participantes del Programa podrían realizar, como complemento a su formación, una – y solo una - experiencia práctica o teórico/práctica calificante en empresas del sector privado o público.

Apoyo a la búsqueda de empleo

Instancia transversal a la permanencia en el Programa: los participantes eran citados periódicamente a las Oficinas de Empleo⁴⁶ locales para la elaboración y revisión de estrategias para la inserción al mundo del trabajo.

Intermediación laboral

En diálogo permanente con entidades públicas y privadas demandantes de mano de obra, las Oficinas de Empleo locales acercarían a los participantes del proyecto posibilidades de trabajo acordes a sus perfiles profesionales.

Apoyo a la inserción laboral

Conocido como PIL⁴⁷, todas aquellas micro, pequeñas y medianas empresas que incorporaban como personal en relación de dependencia a jóvenes del programa, eran beneficiadas con incentivos financieros por plazo de hasta seis meses. Junto al POI, fueron los ejes más relevantes del PJMMT dadas las expectativas sobre el impacto que ambos potencialmente tenían sobre las trayectorias laborales de los jóvenes. Por ello, merece aquí un detalle pormenorizado.

⁴⁶ Las Oficinas de Empleo locales fueron creadas y/o fortalecidas por el MTEySS a través de la Dirección de Servicios de Empleo, como resultado del Convenio 88 de la OIT, la Ley de Empleo y la Resolución de la Secretaría de Empleo n° 316 del 2005. En el caso de Rosario, la Oficina municipal cuenta con apoyo técnico y financiero del Ministerio para el sostenimiento de programas nacionales como los aquí estudiados.

⁴⁷ Programa de Inserción Laboral, preexistente al PJMMT.

El PIL otorgaba un aporte mensual por empleado registrado de \$2.500 para Microemprendimientos, \$2.000 para Pequeñas Empresas, \$1.800 para Medianas Empresas y \$1.500 para Grandes Empresas. Además, como política complementaria, el monto se elevaba a \$2.700 si la Micro o Pequeña Empresa tomadora de mano de obra pertenecía a la Cadena Productiva del Plan Estratégico Industrial 2020⁴⁸ o se encontraba radicada en alguno de los Parques Industriales inscriptos en el Registro Nacional de Parques Industriales⁴⁹. De las cadenas productivas mencionadas, tenían presencia en el Gran Rosario casi la totalidad de ellas: cuero, calzado y marroquinería; textil e indumentaria; avícola, porcina y láctea; materiales para la construcción; automotriz y autopartistas; maquinaria agrícola; medicamentos de uso humano; bienes de capital, software y química y petroquímica. Por el lado de los Parques Industriales, estaban inscriptos dos: el Área Industrial Oficial de Desarrollo de Roldán y el Parque Industrial Oficial de Desarrollo y Descongestión de Alvear, actualmente en proceso de conurbanización.

Como puede apreciarse, el programa contemplaba abordajes alternativos para situaciones personales diversas de los destinatarios. Varias de estas líneas son preexistentes al Programa (como el PIL, las escuelas primaria y secundaria para adultos y los cursos de formación profesional), pero aquí se presentaban de manera articulada para facilitar la configuración personal de un recorrido individual, en virtud de los deseos y expectativas propios, y en sintonía con las posibilidades que el entorno genere.

El otorgamiento de un estipendio mensual supeditado a la permanencia activa al Programa - con cuotas extraordinarias sujetas al cumplimiento de metas académicas en los casos referidos a capacitación y educación formal – era otro de los puntos característicos. De manera esquemática y a valores originales (mayo de 2008, actualizados según resolución 1.298 del 16/11/2010 del MTEySS), el régimen era el siguiente:

⁴⁸ Recuperado de <http://www.industria.gob.ar/wp-content/uploads/2013/03/introduccion.pdf>. Consultado el 18/04/2016.

⁴⁹ [Recuperado de http://www.produccion.gob.ar/](http://www.produccion.gob.ar/). Consultado el 18/04/2016.

Apoyo económico no remunerativo para beneficiarios del PJMMT				
Actividades	Estipendio mensual	Estipendio único inicial	Meses (máximo)	Estipendio extra (máximo)
Orientación e inducción al mundo del trabajo	\$ 150	-	2	-
Finalización de estudios	\$ 150	-	18	\$ 600
Cursos de Formación Profesional	\$ 150	-	6	\$ 600
Generación de emprendimientos	\$ 150	\$ 4.000*	9	\$ 2.000**
Prácticas calificantes	\$ 550	-	6	-
Apoyo a la búsqueda de empleo	\$ 150	-	4	-

* Monto por persona, para el desarrollo del emprendimiento independiente, con un tope máximo de \$20.000 por proyecto en el caso de emprendimientos asociativos.

** Finalizados los 9 meses de desarrollo del proyecto, a requerimiento de los emprendedores y previa evaluación del cumplimiento del plan de negocios, podría ser otorgado de manera adicional hasta un 50% del presupuesto original.

Tabla 8. Apoyo económico para beneficiarios del PJMMT

Fuente: Elaboración propia en base a www.trabajo.com.ar. Consultado el 12/12/2015.

Apoyo económico para empresas empleadoras de beneficiarios del PJMMT					
Actividades		Estipendio mensual	Estipendio único inicial	Meses (máximo)	Estipendio extra (máximo)
Prácticas calificantes *	PyMES	\$ 400	-	6	-
	Gran empresa	\$ 0	-	6	-
Apoyo a la inserción laboral (Programa de Inserción Laboral) **	Microempresa	\$ 2.500	-	6 a 12	\$ 200
	Pequeña empresa	\$ 2.000	-	6 a 12	\$ 700
	Mediana empresa	\$ 1.800	-	6	-
	Gran empresa	\$ 1.500	-	6	-

* En este caso, el estipendio de \$550 que debía cobrar el beneficiario empleado en Grandes Empresas debía abonarlo el contratante. En el caso de micro, pequeñas y medianas empresas, el Estado apoyaba económicamente a la empresa con el aporte de \$400, siendo los restantes \$150 abonados por la empresa.

** Inicialmente, sólo se establecía un aporte de \$400 por 6 meses por cada beneficiario empleado en micro, pequeñas y medianas empresas. Actualmente, esto se ha modificado según el esquema presentado en el cuadro.

Tabla 9. Apoyo económico para empresas empleadoras de beneficiarios del PJMMT

Fuente: Elaboración propia en base a www.trabajo.com.ar. Consultado el 12/12/2015.

El Tutor

Durante todo el recorrido, el joven era acompañado por un tutor miembro del equipo técnico de la Oficina de Empleo⁵⁰. Para el armado de este equipo, se contaba con el financiamiento del Ministerio de Trabajo de la Nación.

Continuando el análisis normativo, las responsabilidades del tutor respecto al joven según el artículo 6 fueron:

⁵⁰ De acuerdo a la dinámica de implementación en Rosario, nos referimos al tutor como parte del Equipo Distrital.

- “Proponer y acordar las actividades a las cuales será derivado 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 del joven en talleres o clubes de empleo, durante las 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.”⁵¹

Se prevé la suspensión de la adhesión al programa a solicitud del joven por diversas causas justificadas y por un plazo máximo de 6 meses. El joven también puede ser desvinculado por diversos motivos, dentro de los cuales destacamos: no participación de alguna de las actividades propuestas por un plazo de un año o el abandono de las mismas sin previo aviso; no concurrencia a citas acordadas a la Oficina de Empleo; abandonar el emprendimiento productivo luego de haber recibido aportes económicos para el mismo. En estos casos, el joven no podrá reincorporarse al PJMMT por un plazo de 2 años.

El rol de los Estados Provinciales y Locales

Las provincias que adherían al programa⁵² se comprometían a una serie de responsabilidades, que contemplaban fundamentalmente acciones de difusión, apoyo, asistencia, fortalecimiento, control y monitoreo. Una acción se destacaba, y era la de generar vacantes suficientes y adecuadas para la finalización de estudios primarios y secundarios, potestad indelegable de la jurisdicción. Más allá de esta relevante pero

⁵¹ Resolución MTEySS n° 497/2008, de 13 de mayo de 2008, para la creación del PJMMT.

⁵² Todas las provincias adhirieron, en diferentes momentos. En el caso de la provincia de Santa Fe, fue desde el lanzamiento mismo, siendo dispar el inicio del PJMMT en cada municipio.

imprecisa prescripción, no existían otras responsabilidades asignadas a los Estados Provinciales.

Para el resto de los compromisos, el diseño de la implementación contemplaba un vínculo vertical directo y estrecho entre las Oficinas de Empleo Municipales y el Ministerio de Trabajo de la Nación, a través de las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral regionales, es decir, la estructura de implementación “salteaba” a las provincias y planteaba acuerdos marco directos con los Municipios. Justamente los Municipios que decidían implementar estas acciones recibirían asistencia técnica y financiera para:

- a) Incorporar un área de atención especializada en la temática de juventud y empleo en la Oficina de Empleo.
- b) Construir, en conjunto con los demás actores intervinientes en el Programa, un Esquema Local de Prestaciones de apoyo a la formación profesional y a la inserción laboral, integrado por las acciones mencionadas en el art. 3° de la presente Resolución...
- c) Contribuir a la creación o fortalecimiento de los espacios multisectoriales y multiactorales locales, (Mesa Territorial, Consejo Consultivo, entre otros) procurando la incorporación de representantes de las áreas de Juventud y de las Organizaciones de la Sociedad Civil...
- e) Articular las áreas de Producción y Empleo Municipales con las organizaciones locales representativas del sector empresarial y del sector sindical para desarrollar una red de contactos con las empresas del territorio, con el objeto de promover compromisos que aseguren la realización de prácticas calificantes y la inserción laboral de los jóvenes.
- f) Desarrollar y promover la articulación con las instituciones educativas y de formación profesional para asegurar una oferta formativa de calidad, vinculada a las necesidades de calificaciones laborales demandadas en la zona, y a efectos de garantizar vacantes suficientes...
- g) Convocar y promover la participación en este Programa, de OSC que acrediten experiencia en proyectos que promuevan: la integración social, el apoyo a la formación general y profesional, el desarrollo de actividades

deportivas, recreativas, artísticas y de comunicación, la capacitación para la prevención de la salud y el desarrollo de valores ciudadanos y comunitarios destinados a jóvenes

- h) Realizar aportes materiales, financieros y de recursos humanos para la creación del área de empleo para jóvenes.⁵³

Finalmente, el Área de Empleo para Jóvenes⁵⁴ a crear brindaría los servicios de:

- a) “Orientación laboral y formativa para la definición de un proyecto formativo y ocupacional.
- b) Tutoría y acompañamiento de la o el joven en la ejecución de su proyecto formativo y ocupacional.
- c) Creación de los 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.” (Art. 16, Resolución M.T.E. y S.S. n° 497/2008).

Los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades previstas y aquellos necesarios para la puesta en marcha del Programa serían cubiertos mayormente con los créditos asignados y los que se asignen en el Presupuesto de la Administración Nacional. A cargo del municipio quedaba el inestimable aporte de locaciones para la realización de algunas actividades y recursos humanos (en adelante, RRHH) clave, como el Coordinador del PJMMT.

Actores participantes del PJMMT: Síntesis

En la resolución 261/2008 SE se aprobó el reglamento operativo del Programa, y entre otras cosas, el punto 6 del anexo 1 define los “Actores e instituciones intervinientes en el programa”: allí se detallaron roles y responsabilidades de Provincias, Municipios, Instituciones de Formación Profesional, Organizaciones Empresariales, Organizaciones

⁵³ Art. 11. Resolución MTEySS n° 497/2008, de 13 de mayo de 2008, para la creación del PJMMT.

⁵⁴ Arts. 11 y 16. Resolución MTEySS n° 497/2008, de 13 de mayo de 2008, para la creación del PJMMT.

Sindicales y otras Organizaciones de la Sociedad Civil abocadas a temáticas juveniles. De manera general se establecía:

- Provincias: aquellas que deseaban incorporarse al programa, podrían colaborar en su difusión y convocatoria a los jóvenes, deberían ofrecer vacantes para la finalización de estudios primarios y secundarios, y demás modalidades de apoyo y asesoramiento a las acciones del Programa;
- Municipios: aquellos que deseaban incorporarse al Programa y contasen con una oficina de empleo local, deberían crear un área de empleo joven, construir un Esquema Local de Prestaciones de acuerdo a la demanda de jóvenes del Municipio y fomentar el trabajo en red con los actores representantes del sector económico, productivo, social y político para la generación de propuestas en pos de fortalecer las diferentes líneas del Programa, colaborar al sostenimiento logístico y económico del Área de Empleo Joven, entre otras.
- Instituciones de Formación Profesional: fundamentalmente, se ocuparían de diseñar y ejecutar acciones de capacitación acordes a la demanda de perfiles profesionales y a las expectativas de los jóvenes. En virtud de la calidad del servicio ofrecido a los jóvenes, también se instaba a participar de programas de fortalecimiento institucional patrocinados y financiados por la Secretaría de Empleo.
- Organizaciones empresariales: deberían inscribir sus Centros de Formación al REGICE y generar propuestas de capacitación para los jóvenes. Además, difundir entre sus empresas asociadas las vías de trabajo conjunto con la Oficina de Empleo – fundamentalmente el Área de Empleo Joven – y ofrecer vacantes para la realización de prácticas calificantes e inserción laboral a los jóvenes pertenecientes al Programa.
- Organizaciones sindicales: al igual que las organizaciones empresariales, debían inscribir sus Centros de Formación al REGICE y generar propuestas de capacitación para los jóvenes. También contribuir a la definición de los perfiles profesionales demandados en la localidad.
- Organizaciones de la sociedad civil: aquellas que cuenten con experiencia en el abordaje de la problemática juvenil, serían invitadas a participar transversalmente

en el acompañamiento de los jóvenes y su incentivo a participar del programa. Además, podrán inscribirse al REGICE y presentar propuestas de capacitación pertinentes y coherentes a su experiencia.

Era fundamental además para todos estos actores el integrarse a los espacios multisectoriales y multiactorales a crear a este efecto, en los cuales aportar cada uno desde su lugar para la conformación más pertinente y adecuada del Esquema Local de Prestaciones de acuerdo a la realidad del lugar y las posibilidades de los jóvenes, y colaborar en la difusión de las acciones del Programa. A su vez, se aludía en diversos artículos de la resolución a los Ministerios de Educación jurisdiccionales, Universidades, Consejos Profesionales, Institutos de apoyo a la producción, la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral, etc.

De manera resumida, reconstruimos aquí un organigrama de los actores detallados:

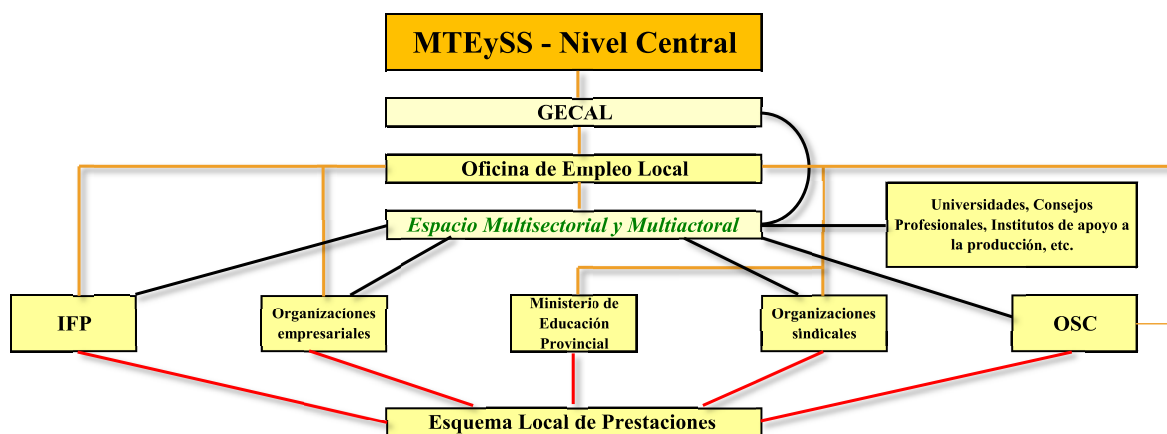


Tabla 10. Actores PJMM según sus normas de creación

Fuente: Elaboración propia en base a las resoluciones de referencia. En verde se detallan los espacios transversales; las líneas azules expresan el circuito administrativo; las líneas negras la composición del espacio multiactoral; finalmente las líneas rojas la relación entre los actores operativos del programa y el Esquema local de prestaciones.

En el próximo capítulo indagamos acerca de la participación o no de los actores mencionados en los términos previstos y aquí detallados. También, si existieron nuevos actores que de hecho participaron en el desarrollo del Programa en la ciudad de Rosario.

Resoluciones complementarias y/o modificatorias

Desde el 20 de mayo desde 2008 hasta el 31 de mayo de 2014 – límite temporal analizado en este trabajo -, 17 resoluciones del MTEySS y la Secretaría de Empleo fueron creadas para complementar aspectos clave de la ejecución del programa, o bien para modificar y actualizar cuestiones coyunturales como los montos del estipendio otorgado a los beneficiarios.

De manera sintética, se presenta aquí el detalle de todas las resoluciones modificatorias del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo:

Resolución	Fecha	Breve descripción
261/2008	13/5/2008	Reglamento operativo. Anexos sobre incorporación a varias líneas del PJMMT
825/2008	19/11/2008	Aprobación del circuito operativo para reconocimiento de gastos
521/2009	13/5/2009	Sistemas "gradual" y "modular" de educación y cursos de formación profesional. Incentivos por aprobación
1094/2009	16/11/2009	Creación del Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales
1554/2009	30/12/2009	Habilitación a los Estados municipales, provinciales y nacional para la presentación de propuestas de prácticas calificantes y/o de inserción laboral
708/2010	14/7/2010	Unificación de criterios, condiciones y alcances del Entrenamiento para el trabajo y las Prácticas calificantes en ambientes de trabajo
905/2010	27/7/2010	Aprobación del reglamento para las Acciones de Entrenamiento para el trabajo
1298/2010	16/11/2010	Modificación de los montos a percibir por la pertenencia al PJMMT
1440/2010	13/12/2010	Modificación del Programa de Inserción Laboral (PIL)
1553/2010	28/12/2010	Creación del Programa "Nuevos oficios para mujeres"
1558/2010	29/12/2010	Prórroga del Programa de Empleo Comunitario
44/2011	17/1/2011	Extensión de la Prórroga del Programa de Empleo Comunitario
764/2011	5/5/2011	Nuevo Reglamento del PJMMT
650/2011	2/6/2011	Modificación de la resolución 1094/2009
2636/2012	11/12/2012	Aprobación del reglamento del Programa "Construir empleo"
453/2013	21/5/2013	Modificación resol. 502/2006 y 407/2008 en plazos y ayudas económicas
1897/2013	15/8/2013	Modificación del reglamento del PJMMT
622/2014	30/6/2014	Modificación de ofertas del PJMMT
2370/2014	30/9/2014	Modificación del reglamento del PJMMT s/ resol. 764/2011
5/2015	6/3/2015	Aprobación de instrumentos operativos, formularios para control, presentación de informes, entre otros, y definición de perfiles y roles de integrantes del PJMMT
269/2015	13/4/2015	Modificación resol. 502/2006, 407/2008 y 124/2011 en plazos y ayudas económicas
2182/2015	25/8/2015	Adecuación del reglamento operativo

Tabla 11. Resoluciones modificatorias del PJMMT

Fuente: Elaboración propia en base a <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verVinculos.do?modo=2&id=140611>, consultado el 20/04/2016.

Del total descripto, seis de ellas nos parecen relevantes pues crean nuevas líneas de trabajo y/o abren nuevas posibilidades para los jóvenes:

- 261/2008: aprobó el reglamento operativo del Programa, repitiendo los aspectos más importantes incluidos en la resolución original (líneas y estipendios para beneficiarios y empresas participantes); procesos de liquidación y control de pago; seguimiento técnico y supervisión de las acciones. Además, contaba con varios anexos, a saber: Convenio de adhesión al programa, Formulario de Plan de Negocio para la Generación de Emprendimientos independientes; Formulario para la presentación de proyectos de prácticas calificantes y de incorporación de jóvenes participantes.⁵⁵
- 521/2008: determinó los sistemas “modular” y “gradual” de educación obligatoria y la modalidad de cursos de formación profesional, y los incentivos por aprobación respectivos.⁵⁶
- 1094/09: creó el programa de empleo independiente y entramados productivos locales para promover la generación de micro emprendimientos productivos de personas desocupadas y la promoción de micro empresas y pequeños productores mediante el fortalecimiento del entramado local y las redes asociativas.⁵⁷
- 1554/09: habilitó a organismos de todos los niveles del Estado a presentar propuestas de prácticas calificantes, entrenamiento para el trabajo y de inserción laboral.⁵⁸
- 1553/10: creó el programa de equidad e igualdad de oportunidades en la formación laboral “nuevos oficios para mujeres”, destinado a capacitarlas en

⁵⁵ Recuperado de <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=140759>, consultado el 29/04/2016.

⁵⁶ Recuperado de <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=154291>, consultado el 29/04/2016.

⁵⁷ Recuperado de <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=160543>, consultado el 29/04/2016.

⁵⁸ Recuperado de <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=162774>, consultado el 29/04/2016.

actividades no tradicionales para su género, fundamentalmente a través de dos líneas: formación en saberes que desarrollen nuevas competencias y desarrollo de prácticas formativas en empresas.⁵⁹

- 2636/12: creó el programa “Construir empleo”, destinado a la capacitación de personas desocupadas para su posterior inserción laboral en proyectos de infraestructura productiva o comunitaria. Para esto, se propuso avanzar en acciones concretas como la capacitación, el apoyo al desarrollo de obras de construcción de carácter social y/o productivo, la contribución al sostenimiento del empleo en cooperativas de trabajo del sector construcción y la generación de obras de infraestructura que promocionen nuevos puestos de trabajo en el sector.⁶⁰

Varias de las modificatorias apuntan a fortalecer la generación de empleo. Tal como se verá en la sección de entrevistas, fue éste uno de los puntos más complejos y difíciles de mensurar del PJMMT. Podemos apreciar entonces un registro de la problemática de la inserción laboral de los jóvenes, aunque los informes presentados desde la OE a la GECAL no permitan evaluar la pertinencia y el impacto de estas medidas.

⁵⁹ Recuperado de <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=177684>, consultado el 29/04/2016.

⁶⁰ Recuperado de <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=206344>, consultado el 29/04/2016.

CAPÍTULO 5: DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA “JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO” EN ROSARIO: 2009 – 2014

Partimos aquí de una definición de Martínez Nogueira (2010), para quien:

Las políticas también son producto de las acciones de implementación, ya sean éstas directas por parte de las organizaciones públicas, o inducidas, o delegadas para su ejecución por otros niveles de gobierno u otros actores sociales. Los resultados e impactos son los que constituyen en definitiva los elementos críticos, que deben considerarse para evaluar el sentido, la calidad y la efectividad de las políticas (p. 16).

Ese énfasis en la relevancia de la implementación y sus resultados es el que anima a considerar la experiencia local de este programa tan amplio en ambiciones como en intervenciones.

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo inició formalmente en la ciudad de Rosario el primero de junio de 2011 según consta en el primer informe cualitativo y cuantitativo presentado por la OE a la GECAL Rosario⁶¹. En esta primera etapa se plantearon en términos globales 4 objetivos:

1. Instalación del dispositivo en la OE existente, tanto desde los RRHH como logísticos.
2. Difusión.
3. Convocatoria a los jóvenes y realización de los primeros talleres POI y de oficios.
4. Actividades transversales de soporte, como la contratación de un seguro de responsabilidad civil para la totalidad de los beneficiarios.

Lanzar el programa en una ciudad de esta escala, y además subdividida en seis Distritos representaba un desafío especial. Según plantea la Coordinadora del PJMMT en Rosario, Lic. María Flor Abella, antes del inicio del programa el MTEySS solicitó:

⁶¹ Por pedido formal al Director de la Dirección General de Empleo de la Municipalidad de Rosario, Sr. Marcial Sorazabal, se logró acceso a los 6 primeros informes semestrales, abarcando el período transcurrido entre el 01/06/11 y el 31/05/14. Los mismos se encuentran en la sección de Anexos.

información en relación a la población joven, el mercado laboral juvenil, todo lo que tiene que ver con papeles y documentación para ver la factibilidad del programa acá (Abella, comunicación personal, 20 de febrero de 2017).

En cuanto a los actores responsables, los distintos protocolos firmados en el período analizado establecieron compromisos tanto para el Municipio como para la Secretaría de Empleo aunque sin especificar en cada caso cuál era el responsable final (por ejemplo, Director de la OE). Esta particularidad podría encubrir una distribución mayor de responsabilidades en actores con participación de diverso grado de institucionalidad, pues los informes aludidos son en cualquier caso un reporte de los avances esperables de parte de los firmantes.

Los objetivos cuantitativos referidos a las intervenciones específicas con / de los y las jóvenes y sus correspondientes resultados, extraídos de los informes referidos anteriormente fueron los siguientes:

		Período / Protocolo					
		01-06-11 al 30-11-11	01-12-11 al 31-05-12	01-06-12 al 30-11-12	01-12-12 al 31-05-13	01-06-13 al 30-11-13	01-12-13 al 31-05-14
Indicadores	Jóvenes informados en vía pública	1800	<i>no informa</i>	<i>no informa</i>	<i>no informa</i>	1600	3000
	Jóvenes participantes de talleres informativos	3700	3500	<i>no informa</i>	<i>no informa</i>	<i>no informa</i>	<i>no informa</i>
	Jóvenes adheridos al programa	3258	2192	1776	1202	1276	564
	Participantes POI	1650	1427	459	493	270	900
	Jóvenes en ELP *	6099	7514	2158	1165**	789 ***	1936

* Esquema Local de Prestaciones.

** Terminalidad educativa 194, formación profesional 482, club de empleo 105, prácticas calificantes 258, emprendimientos indep. 13, inserción laboral 113.

*** Terminalidad educativa 264, formación profesional 105, prácticas calificantes 337, emprendimientos indep. 13, inserción laboral 70.

Tabla 12. Resumen de jóvenes participantes del PJMMT en Rosario

Fuente: elaboración propia en base a los informes cuali y cuantitativos presentados por la OE a la GECAL al final de cada protocolo

En términos generales podemos observar que el primer protocolo fue el más importante en términos numéricos. Esto es previsible ya que al inicio se ofreció la incorporación a la totalidad de los jóvenes de 18 a 24 años con escolaridad incompleta, y en los futuros protocolos, si bien podía incorporarse a personas dentro de esta franja etárea, era

probable que se fuese circunscribiendo a quienes hubiesen cumplido 18 años recientemente. Considerando la lógica de estas líneas de intervención, entendemos que en los casos de la difusión en la vía pública y los talleres informativos la merma era entendible a medida que el programa ganaba en popularidad y resultaba innecesario realizar acciones publicitarias para llegar a nuevos destinatarios. Por su parte, en el caso de los talleres POI / CIT, también era esperable una disminución en el impacto, ya que los jóvenes los realizaban sólo una vez y al inicio de su experiencia en el programa.

Resulta sin embargo más productivo un análisis del último indicador si entendemos que la permanencia de los jóvenes en el Esquema Local de Prestaciones se debería haber extendido por más de seis meses (es decir, un protocolo): dependiendo de la situación de cada uno, podían iniciar con el POI – 2 meses –, continuar con la finalización de estudios – 6 a 18 meses – y/o con uno o varios cursos de capacitación – máximo 6 meses – y eventualmente un plan para generar emprendimientos, prácticas calificantes en un puesto de trabajo o un apoyo para la búsqueda de empleo – 9, 6 y 4 meses respectivamente. Esto significa que un joven contabilizado en un protocolo en el último indicador debía continuar en el siguiente sumado a las nuevas adhesiones, siempre y cuando no se “caiga” del programa por motivos particulares.

Esta cualidad acumulativa según la cual un joven que adhiere al PJMMT debería continuar con los talleres del POI y el ELP sólo se observa entre el primer y el segundo informe: si sumamos los jóvenes en el ELP del primer protocolo y las adhesiones del segundo, alcanzamos un número de 8.291, 777 más si los comparamos con los participantes del ELP de este último. Esta diferencia, menor al 10%, resulta baja en relación a la comparación con los siguientes períodos, y adjudicable al desgranamiento habitual que las propuestas equivalentes tienen en otras circunstancias⁶².

Respecto a las alternativas a elegir entre los participantes del programa, parecían dar cuenta del desafío que plantea Martínez Nogueira (2010) para los Estado Nacionales, que

⁶² La Casa Salesiana San José, con más de 15 años de experiencia en el sector de educación no formal, alcanza una deserción de hasta el 40% en algunos cursos de capacitación en oficios, atribuye en parte a las dificultades de dar continuidad por parte de la población destinataria. Por otro lado, y continuando con la experiencia de la Casa Salesiana San José, los cursos de capacitación gratuitos cuentan con la particularidad de que el proceso de discernimiento respecto al real interés en la temática finaliza durante las primeras clases.

deben dar respuesta a retos de origen múltiple con la dificultad de transformar en acciones y decisiones concretas un cúmulo de deseos, valores, conocimientos. Para el caso, dependiendo para ello de la concatenación de actores antes mencionada.

Herramientas metodológicas aplicadas al análisis del caso

La política pública analizada cuenta con la particularidad de involucrar y hacer trabajar mancomunadamente a varios actores *finales*⁶³, tal como se ha mencionado anteriormente. Por esto, como continuación al análisis de los actores vinculados en la normativa, se realizaron entrevistas a varios de ellos para poder reconstruir este flujo de intereses, capacidades, acciones e influencias.

El devenir del programa nos hace pensar que además de la complejidad propia de la población objetivo, otros factores coadyuvaban en su estancamiento, agotamiento y posible descrédito de parte de los actores intervinientes. A diferencia de los programas sociales focalizados propios de la década del '90, delimitadores de situaciones concretas de pobreza extrema, este programa involucró desde el inicio a una serie de actores disímiles, con idiosincrasias y dinámicas de trabajo particulares: por otra parte, no parece haberse dimensionado, siquiera considerado, las diferentes cuotas de poder que cabrían a cada actor, ni al inicio del proceso ni al reposicionarse luego de las primeras intervenciones. Según nuestra percepción, éste fue uno de esos factores que mayor incidencia tuvo en el desenlace del programa, y por ello pensamos en la MACTOR como una herramienta para tomar una fotografía, una imagen estática de las relaciones entre estos participantes. Y si bien esta herramienta fue pensada por Godet (2000) para un uso prospectivo, que oriente a la acción, aquí volvemos a lo dicho al presentar el marco metodológico respecto a la apropiación necesaria de la misma. Un instrumento pensado para analizar relaciones de fuerza, convergencias y divergencias entre actores, puede ser aprovechado tanto para un análisis de escenarios como, en este caso, para arrojar luz sobre procesos que implicaron

⁶³ Por actores finales entendemos aquí a aquellos que no solo cierran la cadena de mando burocrático administrativa del PJMMT, también son los referentes directos de los beneficiarios.

interacción entre actores y no resultaron tal como se esperaba. Es por ello que realizaremos el camino trazado por Michel Godet en tanto y en cuanto esto permita acumular evidencia para interpretar *post facto* el desarrollo del PJMMT.

Podemos categorizar los actores en diferentes agrupamientos y enfocarnos en aquellos que por su relevancia incluiremos en nuestro análisis. Este detalle refleja ya algunos cambios en la estructura detallada en el capítulo anterior, como un adelanto al resultado de las entrevistas que desarrollaremos en el apartado siguiente:

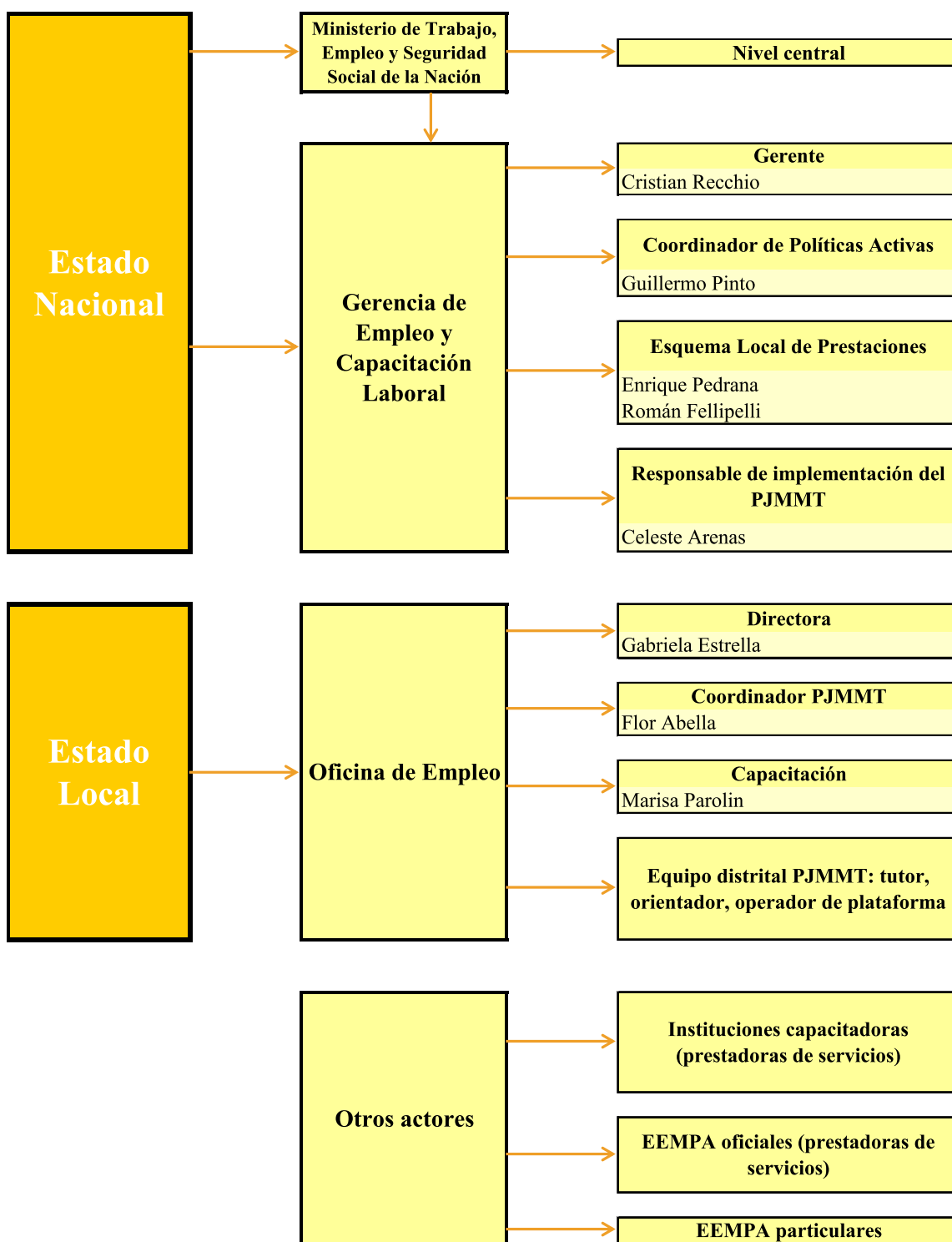


Tabla 13. Análisis avanzado de actores participantes del PJMMT en Rosario

Fuente: elaboración propia

Para el desarrollo de la herramienta MACTOR, los actores analizados fueron aquellos incluidos en los agrupamientos GECAL y OE⁶⁴, proyectando posibles recomendaciones hacia su funcionamiento y al programa en general a partir de la experiencia, planteando un escenario exploratorio tal como lo presenta Michel Godet (2000) en su “Caja de herramientas de la prospectiva estratégica”. De acuerdo a la denominación del método, los actores motores son “aquellos que controlan las variables claves surgidas del análisis estructural” (p. 75). De acuerdo a la reconstrucción realizada en este trabajo, dimos ese estatus a dos de ellos: el Responsable de Implementación de la GECAL y la Coordinadora del PJMMT de la Oficina de Empleo. Para el resto de los actores considerados, elaboramos una carta de presentación en base a su descripción en los instrumentos legales del programa y las entrevistas realizadas.

Respecto a la teoría de los *stakeholders*, tomamos de allí la tipificación propuesta para dimensionar la posesión de los atributos – poder, urgencia y legitimidad – de parte de los actores analizados. A su vez, observamos y tratamos de desentrañar a partir del relato de los actores entrevistados qué intereses pueden haber sido atendidos, según las categorías de Falção Martins y Fontes Filho (2007) de manera segregante (en detrimento y postergando de manera severa los intereses de otros *stakeholders*), cuáles de manera no segregante (dando lugar a las contradicciones y sin desestimar intereses clave para la sostenibilidad del programa a largo plazo) y cuáles han sido desestimados, atendiendo en estos casos sus repercusiones para la durabilidad en tiempo del programa.

Nivel Central

Centro político y administrativo de coordinación del Programa. En relación directa al PEN, la bajada hacia las GECAL y OE de la Red Federal de Empleo obedecieron siempre a una combinación entre metas políticas y programáticas (ej.: capacitar determinada cantidad de jóvenes, en tales oficios de acuerdo a demanda del sector productivo) “situadas” en un territorio (ej.: gobernado o no por una gestión políticamente afín) en un momento determinado (ej.: año electoral o no). Durante todo el proceso gozó de

⁶⁴ Por razones metodológicas, y por considerarlo en este caso secundario en el proceso decisorio y de ejecución del Programa, quedará eximido de este análisis el Coordinador de Políticas Activas.

una continuidad a destacar, hecho favorecido seguramente por la continuidad del Ministro Carlos Tomada, quien ocupó el cargo durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015).

Gerente – Lic. Cristian Recchio

Licenciado en Ciencia Política con orientación en Administración Pública (UNR), posee una especialización en Desarrollo Local para áreas urbanas de la Universidad Nacional de San Martín. Ocupó varios cargos en la Juventud Peronista de la provincia de Santa Fe. Funcionario del Estado nacional a cargo de la GECAL Rosario durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Cargo de nombramiento político, coincidente con los lineamientos del Nivel Central, sin desconocer los objetivos de carrera individuales que puede poseer. El fin de su mandato llegó junto a su candidatura a senador departamental por Rosario en las elecciones de 2015, contienda electoral en la cual perdió a manos del candidato del Frente Progresista Cívico y Social, Miguel Capiello.

El área de intervención de la GECAL Rosario incluía municipios afines políticamente al gobierno nacional, tal era el caso de Granadero Baigorria por ejemplo, y opositores como Rosario. En este sentido cabe destacar que el PJMMT se lanzó anteriormente en algunas localidades de gestión kirchnerista, y el reto estratégico del Gerente no dejó de estar íntimamente asociado a la eficiencia que de él se espera desde el MTEySS, entendiendo esta eficiencia como la capacidad tanto de optimizar los recursos que el Estado vuelca en el territorio, pero fundamentalmente el de obtener a partir de ello el mayor rédito simbólico / político posible para el Estado Nacional: somos conscientes de que ante una colisión entre estas dos finalidades en una situación puntual, muy probablemente prevalecería aquella referida al rédito político. La mencionada candidatura a Senador departamental puede ser analizada como prueba de este alineamiento. En esta línea, no se debe perder de vista que asentado en el tercer aglomerado urbano del país, en una ciudad y provincia de gestión opositora a nivel nacional, el Gerente de la GECAL es probablemente uno de los referentes políticos más importantes del PEN en Rosario.

Medios de acción: por la dinámica de la estructura del Ministerio, el Gerente – más aún en este caso en el cual fue la misma persona durante toda la gestión – fue el nexo

político directo entre el personal local y el centro de poder en Buenos Aires. Aunque las gestiones administrativas de rutina excedan su intervención, siempre contó con la capacidad de obstaculizar o acelerar procesos, decisiones y gestiones de todo tipo.

Stakeholder: aunque la limitada imagen pública e incapacidad para proponer una agenda mediática propia del rol del Gerente minaron el potencial crecimiento de su legitimidad, su capacidad para afectar discrecionalmente los destinos del PJMMT, decenas de trabajadores y miles de jóvenes beneficiarios en la ciudad dan una magnitud su poder relativo. Siguiendo la categorización de Falçao Martins y Fontes Filho (2007), su status fue el de EXPECTANTE, en calidad de PELIGROSO, debido a la posesión de poder con ciertos rasgos de urgencia pero sin legitimidad.⁶⁵

Responsable de implementación PJMMT – Lic. Celeste Arenas

Licenciada en Psicopedagogía, funcionaria de planta permanente del Estado Nacional, uno de los eslabones intermedios entre roles políticos y burocrático/administrativos. En términos generales, reportaba a nivel político al Gerente y a nivel administrativo al Coordinador de Políticas Activas, de quien dependía el primer contacto con las OE. Todos los requerimientos de cada municipio referidos al programa pasaban por esta persona, quien tenía un margen de decisión propio para filtrar/derivar las demandas, pero que evidentemente se veía limitada y afectada por diferentes circunstancias, tales como: situación político partidaria de los gobiernos locales con los cuales trabajaba; imposibilidades logísticas de mantener una vinculación equivalente con municipios más alejados de Rosario; etc.

Los lineamientos políticos los bajaba la GECAL, que fundamentalmente radicaban en llegar a determinado municipio o comuna, pero también colaborar en el proceso de selección de los tutores, orientadores y operadores de plataforma, su capacitación, entre otras. Una de las principales particularidades fue la importante carga administrativa del rol, para cada instancia de avance del programa, la vinculación con escuelas para la

⁶⁵ A fin de lograr un nivel mayor de precisión y definiciones propositivas en este trabajo, al considerar la posesión de atributos nos circunscribimos al juego entre actores asentados en la ciudad de Rosario, es decir, dejamos de lado ciertas limitaciones que a estos atributos puedan generar otros no considerados en este trabajo, como el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

terminalidad educativa, con las IC, firma y control de protocolos, etc. Sin menospreciar la importancia de este aspecto del programa, es importante destacar que avanzaba en desmedro del tiempo dedicado propiamente a la gestión del mismo, a las relaciones personales con los referentes directos de los jóvenes, a destrabar inmediatamente potenciales conflictos, a garantizar la oferta de prestaciones acordes a los deseos y necesidades de los destinatarios. Se entiende que por su posicionamiento en la cadena de implementación, siendo uno de los últimos eslabones pero que a su vez respondía a nivel político, su reto estratégico era el de lograr un desarrollo óptimo del programa, con altos niveles de inscripción y sostenimiento en el mismo.

Medios de Acción: bajo su decisión confluían una amplia gama de decisiones de “baja intensidad” que determinaban el día a día de la micro implementación y la respuesta que los funcionarios finales – fundamentalmente tutores y orientadores, pero atrás de ellos la misma OE – podían dar a los jóvenes beneficiarios. En este punto, contaba con una herramienta concreta de presión para con los eslabones finales de la cadena.

Stakeholder: fuertes diferencias con otros actores intervinientes identificadas en las entrevistas, fundamentalmente con la Coordinadora del PJMMT para la OE y los Equipos distritales, probablemente hayan complicado su potencial legitimidad. Considerando que su poder era una derivación del recibido por parte del Gerente y el Coordinador de Políticas Activas, podemos considerarla como un stakeholder EXPECTANTE, del tipo PELIGROSO, dada su permanente urgencia en las circunstancias específicas de la implementación y su capacidad de influir en la coyuntura de los actores finales.

Esquema Local de Prestaciones – Ing. Enrique Pedrana / Lic. Román Fellippelli

Ing. Civil (UNR) Enrique Pedrana, contratado por el Estado Nacional según la modalidad del art. 9 de la ley marco de regulación del empleo público nacional n° 25.164/99. Licenciado en Ciencia Política (UNR) Román Fellippelli, planta permanente del Estado Nacional.

Área transversal a los programas que sostiene el MTEySS a través de la GECAL. No reportaba directamente dentro del PJMMT, pero se transforma en un proveedor directo y esencial del mismo ya que los servicios de capacitación son gestionados por ésta área ante

la OE y las IC, tanto las líneas sectoriales y territoriales como las canalizadas a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe. Gestionaban también vacantes para la terminalidad educativa, entrenamiento laboral y emprendimientos productivos. Respecto a la inserción laboral, era su responsabilidad garantizar la asistencia económica del MTEySS en cada caso, pero nunca fue su responsabilidad la intermediación laboral propiamente dicha, responsabilidad directa de cada OE.

Medios de acción: esta área se encontraba en un rol de asistencia con un grado de involucramiento sustancialmente menor que los demás actores trabajados. Con una dependencia funcional directa al Coordinador de Políticas Activas, prestando servicio al Responsable de Implementación y trabajando en paralelo al área de Capacitación de la Municipalidad de Rosario, su gestión fue mayormente de soporte y asistencia que de responsabilidad directa sobre el desarrollo mismo de las acciones.

Stakeholder: ciertamente, contaba con ciertos recursos utilitarios sensibles para el desarrollo del Programa. Sin embargo, su perfil no protagónico en el engranaje lo hacían carecer de legitimidad y urgencia. Consideramos aquí al ELP como un actor LATENTE de tipo ADORMECIDO.

Dirección OE – Sra. Gabriela Estrella

Funcionaria política, reportaba al gobierno municipal (en primer momento, Secretaría de Desarrollo Social, luego Secretaría de Producción, Poder Ejecutivo Municipal). A su cargo poseía un staff de personal financiado por el MTEySS para la implementación de todos los programas nacionales referidos a la temática. La irregular situación de cobro de estos funcionarios generó una dinámica de lealtades compleja, ya que ha sido el Municipio de Rosario quien en un momento determinado ofició de garante del pago regular de sus salarios con fondos propios.

Era un cargo de elevada exposición pública, y sus intereses estaban alineados en gran medida a los del Poder Ejecutivo Municipal. No obstante ello, se debe aclarar que gran parte de la estructura de funcionarios políticos de la intendenta Mónica Fein fue heredada por su antecesor Miguel Lifschit, reconociéndose diferentes líneas de un mismo espacio político conviviendo en un solo gobierno.

Medios de acción: en la bajada del programa, era la funcionaria política municipal preponderante. En cierto sentido, era la principal referente política territorial en todos los Distritos, sin intermediación orgánica necesaria. Uno de sus principales fuertes: nombraba al Coordinador del PJMMT.

Stakeholder: a partir de las entrevistas realizadas y conversaciones informales con diferentes funcionarios del área, se observaba cierta resistencia a la conducción de la OE, fundamentalmente de parte de funcionarios subalternos⁶⁶. En este caso, la posesión de los atributos de Poder y Urgencia sin Legitimidad lo transforman en un actor EXPECTANTE en calidad de PELIGROSO.

Coordinadora PJMMT OE – Lic. María Flor Abella

Licenciada en Ciencia Política (UNR), planta permanente de la Municipalidad de Rosario. Fue su primer trabajo de coordinación con este volumen de personal a cargo. Elegida por la Dirección de la OE como enlace, fundamentalmente entre la GECAL y los Tutores/Orientadores. Sin embargo, también debe trabajar mancomunadamente con el área de Capacitación de la OE y con un abanico importante de funcionarios administrativos de la Secretaría de Producción. En sus propias palabras, su objetivo principal era que “garantizar que todo más o menos funcione” (Abella, comunicación personal, 20 de febrero de 2017).

Reportaba directamente a la Dirección de la OE. Al administrar recursos nacionales, cadena de mando y colaboración interna podían verse afectadas. La diferencia de color político entre las administraciones Nacional y Municipal fue el mayor condicionante no solo del PJMMT, también del desarrollo específico de su rol: siendo funcionaria municipal, se encontró con cierto recorte de colaboración de parte de algunos compañeros, mientras que la relación con la GECAL nunca estuvo exenta de tensión y cierto recelo, considerando que tanto el éxito como el fracaso de la implementación se capitalizaría y/o padecería por ambas partes. Salvando esta particularidad, se debe considerar que para un profesional de carrera sería un logro personal y laboral importante poder mostrar indicadores favorables dado su alto grado de exposición a nivel político. Previo al lanzamiento del PJMMT en Rosario, tuvo a su cargo el relevamiento del contexto requerido por el MTEySS,

⁶⁶ Por expreso pedido, la identidad de estos funcionarios ha sido preservada.

información sobre la población joven y su mercado laboral para evaluar la factibilidad del programa.

Medios de acción: la Coordinadora se encontraba en un punto central de la bajada. En cierto sentido, era la principal proveedora de la cadena, atendiendo demandas de la GECAL pero también de la dirección de la OE, y de los Equipos Distritales en cuanto a sus precarias condiciones de contratación. Ello la convertía en uno de los puntos de mayor estrés del proceso, y a su vez de mayor debilidad pues en cierto sentido era una posible válvula de ajuste ante la insatisfacción que podrían generar los resultados del programa. Sin embargo, esta centralidad en la cadena (tal vez una “red” sería más apropiada) la convertía por eso mismo en un actor imprescindible, capitalizando a su favor la experiencia adquirida durante el recorrido.

Stakeholder: su rol estratégico en la bajada del programa la invistió en un actor Poderoso⁶⁷. Además, la relación planteada con los equipos distritales, desde un perfil diferente al de la conducción de la OE le garantizaba un nivel de Legitimidad apreciable entre esos actores. Por ello, consideramos a la Coordinadora del PJMMT como un actor EXPECTANTE, en calidad de DOMINANTE.

Equipo distrital PJMMT – Lic. Paula Ballesteros⁶⁸

Personal contratado por y para el PJMMT, seleccionado por la OE y financiado por el MTEYSS. En un alto porcentaje su reclutamiento se desarrolló en facultades de la UNR, configurándose entonces un perfil de estudiante universitario avanzado, muchas veces originario de otras localidades y con necesidades de generar ingresos para sostener parcial o totalmente su vida en Rosario. Cada equipo distrital se conformaba de un Orientador, a quien respondían dos Tutores y un Operador de Plataforma. El Orientador a su vez reportaba directamente a la Coordinadora PJMMT. Si bien en términos generales la línea jerárquica es la descripta, definiciones políticas importantes se informaban directamente desde la Dirección OE sin necesidad de intermediación de la Coordinadora. Por cuestiones

⁶⁷ Cada atributo, además de ser poseído, debería ser reconocido. En este caso, no se advierte el grado de cumplimiento del segundo punto, pero a fines analíticos lo asumimos como tal.

⁶⁸ Ex Orientadora del Distrito Centro (período abril/10 – diciembre/11).

contractuales referían directamente al Gerente de la GECAL y al Coordinador de Políticas Activas. Respecto a los objetivos fundamentales del Orientador, se definía como “el seguimiento general del funcionamiento del equipo, no a nivel de evaluación del personal, sino del Programa, y que el Programa mismo funcione” (Ballesteros, comunicación personal, 24 de julio de 2017). Además, la presentación regular de los informes periódicos, considerado una “imagen de cómo el programa estaba funcionando” (Ballesteros, comunicación personal, 24 de julio de 2017).

Su normal desempeño laboral se vio afectado por las condiciones de pago irregulares antes mencionadas, siendo un punto bisagra el momento en el cual ante reiterados paros la Municipalidad de Rosario, merced a gestiones de la OE, decidió erogar mensualmente los honorarios con recursos propios, aguardando el desembolso de los fondos comprometidos por el MTEySS en cada protocolo. Esta dinámica compleja de trabajo generó en ellos un espíritu de cuerpo que probablemente no se hubiese generado por otros medios al estar distribuidos entre los seis Distritos.

Medios de acción: fueron, durante todo el proceso de implementación del PJMMT, el enlace final con los destinatarios. El espíritu de cuerpo aludido fortaleció su poder de negociar las condiciones de pago y otras demandas, y durante las jornadas de paro generaban, no tanto la paralización del programa pues las prestaciones continuaban, pero sí la pérdida de contacto con los jóvenes, siendo este enlace unos de los puntales de la calidad en el desarrollo del PJMMT.

Stakeholder: sus apremiantes condiciones de contratación, no solamente en términos de puntualidad de pago de los haberes mensuales, también respecto a la garantía de sostenimiento de sus fuentes de trabajo, generaban Urgencia en la resolución de sus conflictos más importantes. Además, su relación directa e irremplazable con los jóvenes beneficiarios, sumada a la capacidad de constituirse y actuar como cuerpo orgánico e impactar en simultáneo en toda la ciudad, los dotaban de un Poder razonable. Finalmente, para miles de jóvenes beneficiarios ajenos a la trama interna del PJMMT, el programa hablaba, actuaba y avanzaba en sus propias historias de vida a través de estos trabajadores. Más allá de las repetidas desilusiones y frustraciones de muchos beneficiarios, esto

otorgaba a los equipos distritales una respetable Legitimidad. Por todo ello, consideramos a estos actores como *stakeholders* DEFINITIVOS.

Capacitación

A cargo principalmente de la Lic. Marisa Parolín, era una de las unidades principales de la Secretaría de Producción, administraba fondos del Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Rosario para la ejecución de cursos de capacitación en oficios, estructurados fundamentalmente en dos etapas anuales de 3 meses cada una. También participaba en la logística de la capacitación en oficios financiada por el Estado provincial y el Estado nacional (línea de financiamiento conocida como “territorial”, diferente a la “sectorial” que se canalizaba a través de sindicatos). En todos los casos, las IC son tercerizadas: instituciones privadas, sindicatos, cámaras, ONG, etc., participaban brindando este servicio.

Medios de acción: eran el organismo con mayor fluidez en el contacto con las IC, y mediante acuerdos con esta oficina se estructura la oferta de capacitación que anualmente se ofrece entre todos los fondos (aproximadamente 3.000 vacantes por año). Ante las condiciones de trabajo complejas para las IC, fundamentalmente el retraso en los pagos, Capacitación tenía la capacidad / posibilidad de negociar para conseguir la colaboración de las instituciones.

Stakeholder: fundamentalmente esta área necesitaba sostener un abanico permanente de servicios de formación profesional en los diferentes Distritos de la ciudad con poco respaldo a nivel financiero, teniendo que utilizar otro tipo de recursos para mantener el volumen de prestadores y prestaciones. Debido a esto, podemos afirmar que este actor es un *stakeholder* LATENTE, en calidad de EXIGENTE por la posesión de Urgencia.

Mapa de Stakeholders - Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

DEFINITIVOS	
Equipo distrital PJMMT	
EXPECTANTES	
Gerente GECAL	Peligroso
Responsable de implementación PJMMT	Peligroso
Directora OE	Peligroso
Coordinadora PJMMT OE	Dominante
LATENTES	
Esquema Local de Prestaciones	Adormecido
Capacitación	Exigente

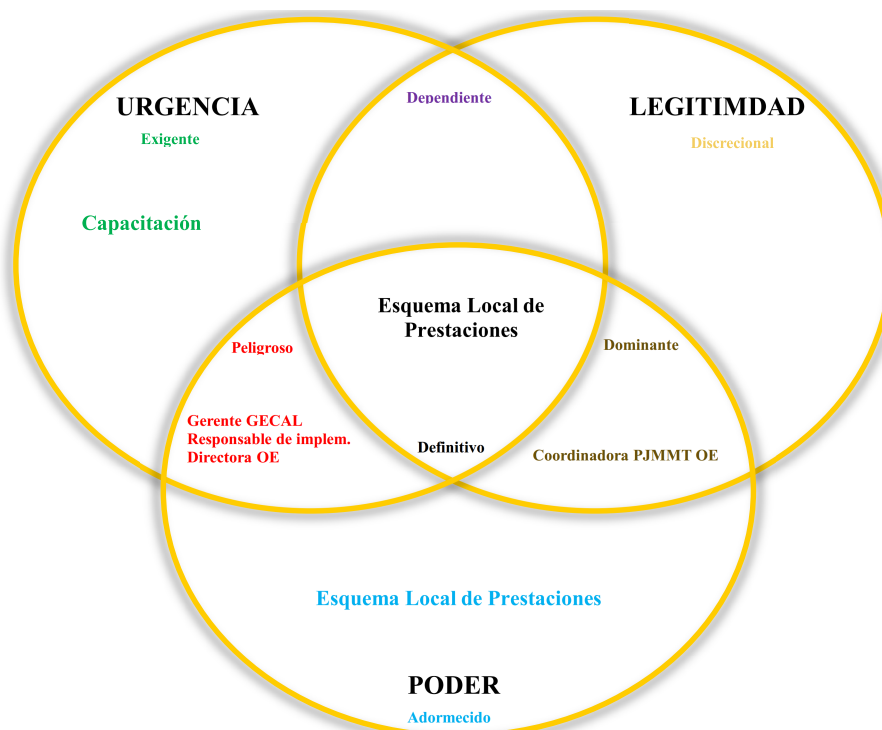


Tabla 14. Mapa de Stakeholders PJMMT

Fuente: elaboración propia

En base a las entrevistas realizadas, y continuando la propuesta del Método MACTOR, podemos construir los siguientes **retos estratégicos** descriptos como fase 2 del método en el capítulo 2:

1. Desarrollo exitoso del PJMMT, gran afluencia de jóvenes y participación, en principio, en todas las líneas previstas del mismo.

Actores involucrados: todos, partiendo de la base de que la transversalidad del programa convertía fácilmente a todos en “ganadores”⁶⁹.

2. Capitalización política de los logros alcanzados, minimización de los costos asociados a los errores y problemas de la implementación.

Actores involucrados: aquellos con un alto grado de exposición pública, fundamentalmente los funcionarios políticos, como la Directora de la OE, Gerente de la GECAL, Responsable de implementación.

En este aspecto, GECAL (Gerente, Responsable de implementación) y OE (Directora, Coordinadora de PJMMT) tenían un enfrentamiento importante, fundamentalmente referido a la cuestión de la responsabilidad sobre los problemas tanto en su surgimiento como en su evaluación posterior. Se debe comprender para ello que el grado de exposición de estos roles en general fue alto: en el “frente interno”, sus superiores esperaban de ellos repercusiones positivas o, en el peor de los casos, evitar el costo político de un fracaso total o parcial. Por la cercanía, esto fue más evidente en el caso de la OE, aunque cuando el Lic. Román Fellippelli afirmó que “la finalidad del programa acabó siendo el programa mismo” (Pedrana y Fellippelli, comunicación personal, 10 de febrero de 2017), de algún modo confirmó la misma percepción: el programa - como sea - debía continuar, aunque los jóvenes desistan luego de no recibir ofertas de contraprestación acordes a sus necesidades y deseos, o no cobren sus estipendios por errores administrativos, etc.

Por otra parte, sí existía en el discurso de los responsables de ambas áreas un acuerdo tácito sobre el rol determinante que el Nivel Central tuvo en los grandes inconvenientes del programa. En este sentido, según informaron los actores entrevistados, todos los actores de la implementación, dependan de GECAL o de OE, padecieron por

⁶⁹ Asumimos por las entrevistas realizadas, que algunos funcionarios de la OE especularon permanentemente con el fracaso – o al menos, no aportaron por el éxito – del programa en Rosario. Por ser influencias marginales y no determinantes en la implementación, quedan fuera de análisis.

igual la dinámica de trabajo de este actor protagónico, cuyas decisiones bajaban inapelables hacia ellos, o bien cuya falta de respuesta a necesidades urgentes y concretas dejaba sin recursos – materiales, simbólicos, discursivos – a tutores y orientadores para retener a cientos de jóvenes en el programa. Uno de los casos más representativos de esto último fue el “cuello de botella” del CIT⁷⁰, el cual durante mucho tiempo fue el módulo inicial del programa pero que no se dictó con regularidad y previsibilidad. Otro, la falta de cupos en secundarios para adultos y la prohibición de obtener vacantes en instituciones privadas.

Sí se observa mayor solidaridad *ad intra* en ambas dependencias: en el caso de la Gerencia de Empleo, los eslabones analizados no sufrieron fracturas internas visibles⁷¹, y desde los testimonios de todos los entrevistados siempre se dio a entender un trabajo articulado entre sus funcionarios. Diferente es el caso de la OE: tal como se mencionó anteriormente, existió un recorte de colaboración y desinterés de parte de algunos compañeros, que no siendo parte del PJMMT actuaron de este modo por ser un programa que Nación bajaba a los municipios, al cual no tenían porqué ser funcionales ni prestar apoyo.

3. Conservación y promoción del puesto de trabajo.

Actores involucrados: orientadores, tutores y operadores de plataforma en calidad de principales interesados. Otros actores de la OE se sumaron a este objetivo por diferentes motivaciones.

Todos aquellos cargos generados para el sostenimiento del programa se vieron afectados por una tensión permanente referida a sus condiciones de contratación: cobro en tiempo y forma del salario, continuidad laboral, posible incorporación a planta del Estado Nacional / Municipal, configuraron una identidad propia y de cuerpo que cobró relevancia en el día a día del trabajo. Esto, a su vez, generó respuestas dispares de parte de los actores interpelados, ya sea el Estado Nacional o Local, y sus diferentes agencias.

⁷⁰ Curso de Introducción al Trabajo, originalmente POI.

⁷¹ Vale aclarar que no son relevantes para este trabajo posibles conflictos interpersonales ajenos al rol estratégico dentro del programa que a cada persona correspondió jugar.

4. Llegada a las localidades periféricas pertenecientes al área de influencia de la GECAL.

Actores involucrados: Nivel central, Gerente GECAL, Responsable de implementación.

Este desafío constituía una meta política en sí: un Estado Nacional presente en la mayor cantidad de localidades del país reafirmaría no sólo su posicionamiento a nivel gestión, también daría la real dimensión de universal a un programa que se presentaba como tal.

5. Brindar una respuesta rápida y efectiva a los deseos y necesidades de los destinatarios.

Actores involucrados: Responsable de implementación, Coordinadora PJMMT, Orientadores, Tutores, Operadores de plataforma.

A diferencia del primer objetivo, aquí nos referimos a la necesidad y el deseo de aquellos actores que interactuaban con los jóvenes destinatarios de poder dar una respuesta efectiva, sentir que el programa responde con rapidez a los vaivenes en la trayectoria de los jóvenes: no solamente poder iniciar el CIT, también conseguir una institución para finalizar la escolaridad obligatoria, realizar un curso de capacitación en un oficio deseado (y no en el que eventualmente ofrezca el programa), realizar un entrenamiento laboral, etc. Necesariamente, existía mayor afinidad en este objetivo cuanto mayor era la vinculación del actor con los destinatarios, y mayor la resistencia de quienes depende garantizarlo, en tanto hacerlo lo presione a conseguir mayores recursos, o bien resignarlo en otros objetivos prioritarios.

Matriz de posiciones evaluadas								
		O1	O2	O3	O4	O5	S+	S-
Nivel central	A1	+1	+1	-1	+1	-1	+3	-2
Gerente GECAL	A2	+1	+1	-1	+1	-1	+3	-2
Responsable de implementación	A3	+1	+1	-1	+1	+1	+4	-1
Esquema local de prestaciones	A4	+1	0	0	+1	+1	+3	0
Directora OE	A5	+1	+1	+1	0	0	+3	0
Coordinadora PJMMT	A6	+1	+1	+1	0	+1	+4	0
Orientadores, Tutores, Operadores de plataforma	A7	+1	0	+1	0	+1	+3	0
Capacitación	A8	+1	0	0	0	+1	+2	0
	S+	+8	+5	+3	+4	+5		
	S-	0	0	-3	0	-2		

- O1: Desarrollo exitoso del PJMMT, gran afluencia de jóvenes y participación, en principio, en todas las líneas previstas del mismo.
O2: Capitalización política de los logros alcanzados, minimización de los costos asociados a los errores y problemas de la implementación.
O3: Conservación y promoción del puesto de trabajo.
O4: Llegada a las localidades periféricas pertenecientes al área de influencia de la GECAL.
O5: Brindar una respuesta rápida y efectiva a los deseos y necesidades de los destinatarios.

Tabla 15. Matriz de posiciones evaluadas PJMMT

Las herramientas de la MACTOR y los *stakeholders*, utilizadas aquí parcialmente y de acuerdo al formato de la investigación nos brindan una imprescindible postal de la estructura del PJMMT en Rosario y, fundamentalmente, una versión avanzada sobre la dinámica del mismo durante su ejecución, los circuitos de “clientes” y “proveedores” y, atrás de eso, las posibilidades, necesidades e intereses que mueven a cada eslabón de la cadena. Así, por ejemplo, partimos del texto de creación del programa y sus considerandos, en los cuales se presume una armonía entre todos los intereses involucrados, para llegar al desinterés de algunos actores clave, no solo sobre el derrotero de la política pública en sí, también sobre la repercusión que el mismo tendrá efectivamente en la vida de miles de jóvenes beneficiarios.

Tomamos entonces de este apartado la conflictiva convivencia entre diferentes jugadores, de cuyo trabajo coherente y aceitado dependía el desarrollo exitoso del PJMMT.

El PJMMT según los actores

Uno de los principales insumos de este trabajo son las horas de entrevistas realizadas a los actores aquí analizados, que sumadas a muchas mas conversaciones no grabadas han permitido comprender la secuencia de las acciones, y al menos parcialmente, comprender cómo y porqué actúan de un modo determinado y no de otro. En línea con el apartado anterior, destacamos ciertos aspectos relevantes del discurso de cada uno de ellos.

Otra productividad de las entrevistas es la recopilación de las opiniones (fundamentadas en mayor o menor medida) que los mismos actores tienen sobre las fallas del programa. Tomados aisladamente, muchas veces estos juicios carecen de la imprescindible visión de totalidad que una evaluación de esta magnitud requiere. Pero aquí los incorporamos de otra manera, dimensionados y agregados a los demás testimonios.

El formato de presentación es a través de dimensiones:

Coincidencia entre el diseño del PJMMT y su efectivo desarrollo

Un primer aspecto que se destaca en todas y cada una de las entrevistas, es la *distancia entre el deber ser del programa y la realidad cotidiana del mismo*. Esta brecha no fue algo que se denuncie *prima facie*, sino más bien una reflexión a la cual se llegó en cada caso luego de algunos rodeos y repreguntas sobre aspectos no tan claros de la implementación. Pensamos entrevistas semi estructuradas a partir de la lectura de las resoluciones de creación da la posibilidad de detectar inmediatamente aspectos del programa que nunca fueron desarrollados, desestimados en el proceso o reformulados.

Una primera situación manifiesta de esta distancia es la que refiere a las áreas específicas dentro de cada OE. Según declaró Román Fellippelli, “cada OE debería haber creado una especie de OE paralela para el PJMMT” (Fellippelli, comunicación personal, 10 de febrero de 2017). ¿A qué se refirió específicamente? Según el art. 11, inc. “a” de la Resolución MTEySS 497/2008, los municipios que contasen con una OE debían incorporar un área de atención especializada en la temática de juventud y empleo. Según el mismo Fellippelli, la situación de Rosario con equipos de trabajo específicos y personal destinado

ad hoc no fue extensiva a otros municipios menores, descansando el sostenimiento del programa en funcionarios con mayor o menor afinidad con la temática y relativo grado de relación con sus responsabilidades habituales.

Algo similar ocurría con los RRHH contratados como tutores, orientadores y operadores de plataforma. Tal como lo expresó Celeste Arenas (Arenas, comunicación personal, 10 de febrero de 2017) estos perfiles laborales estaban claramente tipificados, pero al momento de ser seleccionados las recomendaciones de la GECAL eran desestimadas y el personal finalmente incorporado no contaba con las aptitudes necesarias.

El taller POI fue diseñado como un momento muy relevante dentro del PJMMT. En él, el joven encontraba su primera vinculación institucional después de meses o incluso años, con todo lo que ello representaba: cumplimiento de horarios, sostenibilidad en el tiempo de una actividad, mantenimiento de una rutina áulica, etc. Su realización debía ser predecible, sin sobresaltos. Sin embargo, su ejecución resultó un problema: Román Fellippelli y Flor Abella lo destacaron como uno de los dos principales problemas de la implementación: “... y el otro era el del requisito de la obligatoriedad del taller (el POI). Después eso cambió: el taller siguió siendo obligatorio pero no era imprescindible que se haga al principio” (Fellippelli, comunicación personal, 10 de febrero de 2017), “...el programa era abierto pero el POI era obligatorio, o había momentos en que no se podían hacer vinculaciones. Era un programa abierto pero también un poco cerrado al mismo tiempo” (Abella, comunicación personal, 20 de febrero de 2017).

Lo que aquí se marcó de manera casual, es cómo ante el surgimiento de inconvenientes y la imposibilidad de ajustar los procesos, la *solución* pasó a ser la flexibilización del diseño y no la generación de condiciones para su mejor funcionamiento, tal como indicó el Ing. Pedrana: “... como política es más coherente que la persona haga primero el taller. Hubo una deficiencia en el MTEySS de no tener los fondos para hacerlo, contratar la institución, etc.” (Pedrana, comunicación personal, 10 de febrero de 2017).

El flujo irregular de los fondos, tal como mencionó Pedrana, fue un problema central que condicionó fuertemente el desarrollo del PJMMT tal como fue pensado: “...salvo por pagos del Ministerio. Cuando no salían, era por el Ministerio. Había una institución que hacía una determinada cantidad de POI, y el Ministerio no pagaba, se paraba

todo” (Arenas, comunicación personal, 10 de febrero de 2017). Que el programa “se detuviese” representaba que muchas de las instituciones que dictaban los POI y los cursos de formación profesional suspendían total o parcialmente sus actividades hasta recibir los pagos atrasados, quedando los beneficiarios sin actividades para hacer y librados a la creatividad y disponibilidad de recursos extraordinarios de tutores y orientadores para sostenerse activamente y mentalizados en la rutina de una actividad que, por otra parte, era una de los principales objetivos para con estos jóvenes que en muchos casos venían de trayectorias erráticas en términos escolares y laborales.

El financiamiento del PJMMT también incluía el pago de honorarios al personal contratado, tutores, orientadores y operadores de plataforma. Así como las instituciones, también los RRHH soportaban las condiciones de pago del MTEySS:

“...lo padecimos con el sueldo del personal, porque tenía 24 personas que básicamente querían cobrar, y para mí fue muy duro desde lo personal. En su momento logramos que Fernando Asegurado⁷² comprenda que no podíamos trabajar sin que la gente cobre, con lo cual la Municipalidad se empezó a hacer cargo del pago de los honorarios de las personas y después lo recuperaba. El programa se renovaba año a año y firmábamos un protocolo distinto. El tema es que las metas que se establecían, muchas veces no se cumplían porque las ponían ellos y luego no se podían cumplir por este tipo de problemas.” (Abella, comunicación personal, 20 de febrero de 2017)

“ese era un determinante fundamental, el tema económico era fundamental. No solo porque no llegaban a cobrar las instituciones, trabajábamos *por amor al arte*, hubo asambleas. Un tema clave porque no afectamos el trabajo cotidiano con los chicos, pero sí estaba afectada la entrega de informes. Hubo un momento de lucha y lo tuvimos que hacer, porque no estábamos sindicalizados con el apoyo del sindicato, pero estábamos 3 o 4 meses sin cobrar y eso también era una dificultad.” (Ballesteros, comunicación personal, 24 de febrero de 2017)

De las ocho líneas de trabajo previstas, no sólo el POI funcionó con ciertas deficiencias. La inserción laboral de los jóvenes mediante las diferentes iniciativas de incentivo para su contratación “... siempre fue la pata más floja que tuvo todo el proceso”

⁷² En ese entonces Secretario de Gobierno de la Municipalidad de Rosario.

(Pedrana, comunicación personal, 10 de febrero de 2017), y no sólo en Rosario, sino en toda el área de trabajo de la GECAL local. Una de sus posibles explicaciones, al menos para el caso de Rosario, fue la necesidad de sumar para ello al área de intermediación laboral de la OE, a cargo de la Psicóloga Marcela Rattaro. Aunque no se objetó específicamente el trabajo del área y se destacó que “... a través de intermediación laboral, acercaban algunas empresas” (Pedrana, comunicación personal, 10 de febrero de 2017), es un área que no reportaba directamente a GECAL ni a la Coordinadora del PJMMT Flor Abella. La ausencia de una cadena de mando clara y directa relegaba al trabajo conjunto a la calidad de “colaboración”.

Por lo expuesto hasta aquí, preguntamos qué ocurría cuando el desarrollo del PJMMT se encontraba tan condicionado, qué motivaba su continuación y cuál es su lógica: **“El objetivo era el mismo programa.** Si vos lo medías por el impacto, y un año después evaluabas cuánta gente consiguió trabajo, el porcentaje es bajísimo.” (Fellippelli, comunicación personal, 10 de febrero de 2017). Este mecanismo de supervivencia del programa terminó atravesando a la mayoría de los eslabones de la cadena:

“...y tenés otros municipios donde la OE siempre tiene otras cuestiones más importantes que resolver. El convenio original estipulaba que el Ministerio debía financiar pero el Municipio debía garantizar el resto de las cuestiones, trabajar con el tema, hacer intermediación laboral, capacitación. Y eso no se cumplió, el gerente tampoco dio mucha pelota (sic), y se avanzó de una manera muy burocrática. Después, hay otra lógica burocrática que es la del Ministerio. Los directores, con tal de que vos presentes el informe, que más o menos se cumplió el objetivo, ya está. La parte cualitativa va quedando, en general la parte burocrática te va llevando.” (Pedrana, comunicación personal, 10 de febrero de 2017).

“A mí lo que me pareció también una falla, fue una falta de respuesta y creo que después fue desgranando todo, es que si nosotros teníamos 10 que querían seguir costurero, 50 que querían seguir tornero y 100 que querían seguir panadero y nos daban 20 vacantes para administrativo, no le podíamos dar respuesta. ¿Y cuál era la respuesta de Nivel Central?, que nosotros teníamos que ubicar a los chicos en las ofertas disponibles, y pierde el sentido el programa. Se trataba de sostener algo que se caía por su propio peso, porque el programa no había previsto un montón de cosas y no estábamos dando respuestas a los pibes. Se corrió el objetivo, se empieza a ilusionar con el tema

de conseguir un trabajo u otras cosas, teníamos problemas hasta con el POI porque no había cupos, dependía de conseguir lugares donde darlo, docentes, contratar la agencia que lo dicte, y vos tenías 300 pibes esperando el POI y podías dar respuesta a 100. Entonces jugás con la ilusión de los chicos, y eso empieza a tergiversar el objetivo del programa, para mí fue lo que lo terminó destruyendo. (Ballesteros, comunicación personal, 24 de febrero de 2017)

Presupuestos del PJMMT

En esta sección consideramos aquellos presupuestos sobre los cuales el PJMMT parece *apoyarse* al momento de su desarrollo: actitudes, conocimientos, reacciones, de parte de todos y cada uno de los actores involucrados, parecieron darse por descontados al momento de pensar esta política pública a gran escala. Esos mismos actores al momento de desarrollar las acciones se encontraron con *imposibilidades fácticas* para seguir los lineamientos, su propio reconocimiento se plasma aquí.

La cadena de mando o de continuidad del programa situó a cada eslabón en un escenario que gráficamente podía figurarse como de “proveedor” y “cliente”. Metáfora utilizada mayormente en ambientes fabriles, lo que intenta expresar es que cada actor de un proceso determinado necesitaba que quienes lo antecedían (proveedores) cumplieren en tiempo y forma sus obligaciones, para que él a su vez pudiera desarrollar sus tareas de acuerdo a lo esperado por quienes continuaban luego el trabajo (clientes). Cada actor era a su vez cliente en la primera situación y proveedor en la última, en una extensa cadena de roles. Podíamos deducir aquí entonces que cada degradación en el trabajo de cualquier actor dificultaba la tarea de los subsiguientes, logrando un deterioro general del PJMMT.

En este sentido, considerando que la GECAL Rosario no debía ocuparse solamente de la implementación del programa en esta ciudad – aunque nuestro recorte espacial sea ésta – consultamos a Celeste Arenas sobre la dinámica de trabajo en el resto de las localidades⁷³. Según sus apreciaciones, su trabajo debería haber sido de dos días en GECAL y tres días en territorio, proporción entendible si se considera la enorme área

⁷³ La cobertura de la GECAL Rosario incluye a los departamentos de Rosario, Belgrano, Iriondo, San Lorenzo, Caseros, Constitución y General López.

geográfica a cubrir. Lógicamente esto implicaba una disponibilidad de recursos (un móvil con un conductor, combustible, viáticos, etc.) de acceso inmediato que la Gerencia podía garantizar mínimamente (sólo con un automóvil que debía compartirse con el resto de las áreas).

Este trabajo de territorio implicaba también la vinculación con otros – diversos – actores. El mismo trabajo entre agencias era siempre potencialmente conflictivo:

“...en el medio no desconocer que se gestionaba un programa nacional con un gobierno nacional de un tinte partidario diferente de la municipalidad, y eso también era un tema. Resistencia al interior del municipio porque se decía que gestionábamos un programa nacional, mucho recelo de parte de la GECAL hacia “cómo” gestionábamos el programa.” (Abella, comunicación personal, 20 de febrero de 2017).

“...en un momento era tanto el trabajo, de coordinación de las ofertas, de seguimiento administrativo, que yo no me daba cuenta de lo que estaba pasando alrededor. Pero muchas veces después me encontraba con compañeros que me decían “no, lo que pasa es que a esto nunca le dimos bola porque era de la nación”. (Abella, comunicación personal, 20 de febrero de 2017).

“...con quien nosotros teníamos relación era con Cristian y con Guillermo Pinto⁷⁴. Nosotros teníamos con ellos relación fundamentalmente referidas a los pagos y la contratación. También hay que aclarar que hay canales formales y canales informales de comunicación, más considerando que era un programa que tenía una impronta política importante.” (Ballesteros, comunicación personal, 24 de febrero de 2017)

Otro presupuesto muy interesante sobre el cual se apoyaba el PJMMT es el del rol que ocupan las OE como actores centrales en el mercado laboral de una determinada localidad. El Ing. Pedrana recuperaba una frase del entonces Ministro de Trabajo Carlos Tomada:

“...que así como cuando alguien está enfermo va al médico, cuando necesita trabajo se tiene que dirigir a las OE’, no funcionó, la gente no va a la OE a buscar trabajo”, “como política yo creo que uno de los errores es que cuando

⁷⁴ Coordinador de Políticas Activas, GECAL Rosario.

se implementa el PJMMT se da por sentado que las OE funcionan como corresponde” (Pedrana, comunicación personal, 10 de febrero de 2017).

Por ello, uno de los puntos sobre los cuales más expectativa se generaba en todo el recorrido del programa quedaba trunco en la mayor parte de los casos. Román Fellippelli también agregaba a la distorsión en el funcionamiento previsto de las OE:

“...al Ministerio le costó mucho instalar esta idea en los municipios, los cuales más tarde o más temprano, dependiendo de los casos, los perfiles, la mirada, el referente local, las OE terminaron siendo absorbidas por la estructura burocrática de los municipios. Y por su naturaleza requiere que la persona que esté allí tenga una determinada formación, mirada. Al principio fue compatibilizar los perfiles. Ejemplo: “que lo agarre la asistente social”, y la asistente social tenía sobre el empleo una mirada muy distinta, lo veía más como una cuestión asistencial, de emergencia.” (Fellippelli, comunicación personal, 10 de febrero de 2017).

Claro que esto no siempre funcionó del mismo modo en todos los municipios, y tanto Celeste Arenas como Enrique Pedrana destacaron a la OE de San Lorenzo por la cantidad de vinculaciones que realizaron para contar con entrenamientos laborales, no solo en grandes empresas (como las cerealeras y del sector oleaginoso) sino también en pequeños comercios. Destacan por su parte que esto no dependía tanto de la escala del municipio como de la predisposición del personal a cargo.

Luego se abría un nuevo frente, el de los supuestos referidos a las condiciones previas de los beneficiarios, que muchas veces no eran indagadas suficientemente y obligaban a improvisaciones para sostener precariamente un plan de acción:

“Creo que el programa nos puso frente a una realidad que no todos quieren ver, y es que si bien hubo chicos que se comprometieron con todo en el programa, y hasta las fallas nuestras los perjudicaron, hubo también muchos chicos que por la situación de vulnerabilidad en que se encuentran, no estaban en condiciones de aprovechar las oportunidades que se les daban, no se comprometían, no asistían. Son cuestiones más estructurales. Este programa como muchos – ejemplo “Manos a la Obra” – se diseña frente a un supuesto, y es que hay una serie de cuestiones previas que están resueltas. Como te dijo

Enrique, uno de los inconvenientes que tuvo el PJMMT es que las OE no funcionaban.” (Fellippelli, comunicación personal, 10 de febrero de 2017).

Referido a esto, recordamos a la Lic. Abella que uno de los enunciados del PJMMT, tal cual fue citado más arriba, mencionaba que luego de varios años de recuperación económica donde se alcanzaron niveles históricos de empleo, había llegado el momento de ocuparse de la población más vulnerable en términos laborales, la de los jóvenes desescolarizados. Su respuesta, concreta y terminante, fue que “al ser un ‘enlatado’ no podés dar respuestas a la heterogeneidad de la población joven”.

Anticiparse a ello, aunque parezca una obviedad, requería un conocimiento previo de las condiciones sociales, materiales, económicas, académicas (y así, podríamos continuar) de los jóvenes con los que se piensa trabajar:

“Yo recuerdo en el “Manos a la Obra”, el inconveniente que teníamos era que los emprendimientos eran grupales, de todo el núcleo familiar. Pero el Ministerio no evaluaba al grupo, daba por sentado que el grupo existía y funcionaba. Y el 95% de la carga administrativa que teníamos con Enrique en ese momento era por tres señoras que le dieron el emprendimiento y se pelearon a muerte, que las máquinas están en la casa de ella y no me deja entrar, sin herramientas legales para intervenir, había que hacer malabares. Ese tema de dar por resueltas determinadas cuestiones. Te encontrás con una realidad del profundo deterioro del tejido social en los últimos 30 años, crisis en la familia, crisis en la educación. Chicos que llegan con cuestiones no resueltas como el respeto a la autoridad, el respeto a las reglas, independientemente de la condición social. Tampoco se trata de estigmatizar a los chicos de sectores vulnerables.” (Fellippelli, comunicación personal, 10 de febrero de 2017)

Frente a esto, la Lic. Abella dejaba constancia de que antes del lanzamiento del PJMMT en Rosario sí se realizó un relevamiento: “Nos pidieron un montón de información en relación a la población joven, el mercado laboral juvenil, todo lo que tiene que ver con papeles y documentación para ver la factibilidad del programa acá” (Abella, comunicación personal, 20 de febrero de 2017). Sin embargo, esto no alcanzó a contrarrestar la condición de “enlatado” del PJMMT, pues el uso de esa información y las decisiones que a partir de allí se tomaron fueron muy limitadas: “los lineamientos estaban cerrados, lo que definía eso

era cuántos cursos, cuántos RRHH nos financiaban, eran 24 y nosotros ahora tenemos 19 personas vinculadas a través del PIL público” (Abella, comunicación personal, 20 de febrero de 2017).

Relevancia de actores y acciones no previstas

Al involucrar miles de personas e instancias privadas, públicas, OSC, el PJMMT se veía afectado por la capacidad creativa de estas instancias. Sea por ello, o por la necesidad de resolver inconvenientes, irrumpieron instancias y sucesos no previstos, que dependiendo de cada caso resultaron de gran relevancia (en términos positivos o negativos) para la política pública, y/o para los beneficiarios.

Un claro ejemplo de ello es la sobredimensionada carga administrativa que requería:

“... a mi juicio personal esa fue por un lado una apuesta interesante y positiva dentro del programa, pero que se terminó transformando en lo que creo que resultó la mayor de sus debilidades. No sé qué pensarás vos Celeste, pero tenía una enorme carga de trabajo administrativo” (Fellippelli, comunicación personal, 10 de febrero de 2017)

“...elaborar un protocolo, sentarse con las instituciones de capacitación para diagramar hasta qué curso y POI se iba a dictar y adónde, la cantidad que necesitábamos en función de la demanda. Eso por un lado. Por el lado de educación, ver la disponibilidad de EEMPA. Y todo el trabajo administrativo: firma de protocolos, elección de los RRHH para cada OE, era muchísimo” (Arenas, comunicación personal, 10 de febrero de 2017).

La dinámica semestral de los protocolos⁷⁵ imponía una *superposición de los procesos de planificación / ejecución / rendición / control*, absorbiendo gran parte de la capacidad operativa de los equipos. Luego, la renovación del PJMMT era anual, es decir que existía una instancia adicional a los protocolos para su sostenimiento en cada municipio.

⁷⁵ Protocolos: acuerdos que la GECAL realizaba con las OE municipales para la realización de acciones de implementación del PJMMT: se fijaban objetivos y metas desde lo logístico, acciones a desarrollar, contratación de personal, etc. Su duración era de 6 meses, y para su renovación se verificaba la concreción de las metas fijadas y, en caso de no haber sido alcanzadas, su justificación.

Respecto a la dinámica interna de los municipios, una realidad que no contemplaron los instrumentos legales de creación del programa era la relación política vertical que las OE y sus funcionarios responsables tenían con el intendente:

“...si vos arrancás del programa joven (sic), esto es una problemática anterior. La OE tenía tres perfiles, y supuestamente te presentaban los CV y se analizaba minuciosamente. Después en realidad eso no fue así. En algunos lugares el intendente sacaba el escritorio, la PC, porque los necesitaba para otra cosa.” (Pedrana, comunicación personal, 10 de febrero de 2017).

Así como podría entorpecer, esa dinámica interna podía también favorecer los resultados en determinados municipios. Si bien es razonable por la escala de la ciudad, el Estado Municipal de Rosario puso explícita o implícitamente otros actores a disposición del PJMMT: “...todos, desde los chicos que trabajaban en los Distritos, hasta personas dentro del área de empleo, como Marisa Parolín o Marcela Rattaro.” (Abella, comunicación personal, 20 de febrero de 2017). Incluso en el caso de Rosario, la directora de la OE se involucró personalmente en el desarrollo del PJMMT:

“Arriba si se quiere estaba Flor, pero no es que yo tenía mi relación con la directora mediatizaba por ella. Si se quiere, Flor se ocupaba más de lo operativo, de decirnos hay que apuntar acá o allá, pero de las modificaciones más grosas del programa nos reuníamos con la directora sin necesidad de mediar con Flor.” (Ballesteros, comunicación personal, 24 de febrero de 2017)

“Nosotros dependíamos directamente de la dirección (de empleo) que tenía a cargo el programa. Pero trabajábamos en coordinación con Intermediación Laboral de la OE, Marcela Rattaro, nos daba una mano con la ubicación de los chicos para las empresas, no pertenecían al programa pero se desdibujaba el límite. (Ballesteros, comunicación personal, 24 de febrero de 2017)

Por el testimonio que aquí presentamos, la irrupción de la figura de la Directora de la OE relativizó la existencia en Rosario de un Coordinador abocado exclusivamente a la implementación del PJMMT, comprensible por su escala pero no tan claro – o al menos no tan tipificado - en cuanto a sus responsabilidades. Además, canales de comunicación con

otras áreas de la OE que facilitaban la tarea diaria, pero que en principio no tenían por qué hacerlo: “dependíamos de una oficina que también debía ocuparse de los asuntos que se le exigían. Esto no es una crítica ni mucho menos a Marcela, pero no había una definición clara de que esa área debía colaborar con nosotros” (Ballesteros, comunicación personal, 24 de febrero de 2017). La perspectiva teórica y práctica que las OE debían tener transversalmente a lo ancho y a lo largo del territorio nacional, respetando criterios bajados del MTEySS, mecanismos de trabajo estandarizados como punto de inicio para un programa de tales características y expectativas, se veían lógicamente atravesados por realidades locales. Cada OE acababa en la realidad siendo diferente y ajustada a su coyuntura particular.

Si de acciones no previstas hablamos, probablemente la más destacada haya sido la que se motorizó desde el Gobierno nacional cuando se lanzó el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR)⁷⁶, una política pública llamativamente coincidente tanto en población destinataria como en propuestas de acción. En este caso dependiente de ANSES, ofrecía como novedad la posibilidad de continuar estudios de nivel superior y refería el cálculo de la prestación al Salario Mínimo, Vital y Móvil, siendo esas dos las únicas diferencias.

La convivencia entre estos dos programas fue traumática desde su inicio, creado por decreto 84/2014 el 23 de enero de dicho año y anunciado simultáneamente por cadena nacional a los potenciales beneficiarios, al público en general y a los funcionarios responsables del PJMMT: “yo estaba de vacaciones y me llama una amiga de nivel central y me dice “nos quedamos sin trabajo, salió el PROGRESAR” (Arenas, comunicación personal, 9 de febrero de 2015). Esa aparente desinteligencia en su lanzamiento parece haber sido una constante, convirtiéndose en un gran condicionamiento para el seguimiento de jóvenes que **podían adherirse simultáneamente a ambos programas y percibir ambas prestaciones:**

⁷⁶ Aunque nuestro período de análisis coincida sólo con los primeros seis meses del PROGRESAR, consideramos fundamental presentar estos testimonios teniendo en cuenta el alto impacto que representó su lanzamiento.

“Nosotros por ejemplo tomábamos veinte jóvenes y queríamos hacer un rastreo de su recorrido. Cuando intervenía PROGRESAR nos quedábamos sin información porque la tenía ANSES, entonces la historia laboral del joven se me cortaba, y yo no tenía manera de saber si llegaron o no a los objetivos.” (Arenas, comunicación personal, 10 de febrero de 2017)

“Y lo que yo mencionaba respecto al “enlatado”, yo me fui de vacaciones con una planificación hecha no para esos 15 días sino para mucho más, y en el medio lanzaron el PROGRESAR, tuve que salir a rearmar todo. Un año previo a eso, la escuela media era una posible prestación para el programa, y un día eso se terminó, se eliminó la posibilidad de que los chicos que iban a los 18 años a la escuela cobren el PJMMT, sólo quedó habilitada la posibilidad del EEMPA y el CAEBA.” (Abella, comunicación personal, 20 de febrero de 2017)

Llamativa pero significativamente, el lanzamiento del PROGRESAR se realizó cuando las dos personas de mayor responsabilidad sobre el PJMMT en Rosario, una respondiendo al Estado Nacional y la otra al Estado Municipal, aún no habían sido informadas y se encontraban simultáneamente de vacaciones.

Sin embargo, y algo que se transforma en una paradoja, aunque PJMMT y PROGRESAR podían convivir en la trayectoria de un joven, sí existían otras incompatibilidades con otro tipo de programas que razonablemente debían ser complementarios:

“Otra cuestión que trabajábamos con la GECAL eran las incompatibilidades. El programa era incompatible con la AUH, y nosotros ahí teníamos un debate, ya que la AUH era un subsidio para los padres y ellos tenían su propio derecho a cobrar esto por asistir a la escuela. Los chicos abandonaban el programa porque no podían cobrar las dos cosas.” (Ballesteros, comunicación personal, 24 de febrero de 2017)

Asistencia al joven beneficiario

El PJMMT abordaba dos situaciones sensibles y a la vez potencialmente críticas en la vida de estos jóvenes: desescolaridad y desempleo. Esa condición de criticidad volvía especialmente sensibles las respuestas y el abordaje que se daba en general y en especial a

cada situación. Esa condición de criticidad también era un primer dato de una historia compleja que requería especial cuidado. ¿Qué tipo de respuestas se brindaron a los jóvenes durante el proceso?, ¿resultó ser un programa inclusivo y que sostenga su permanencia más allá de las vicisitudes y las idas y vueltas de sus trayectorias de vida?

Un tema siempre recurrente en el testimonio de los actores entrevistados fue el de los RRHH. Una incorrecta selección de los mismos repercutía directa e inmediatamente en la atención de los beneficiarios:

“Yo recuerdo municipios que me decían que tenían problemas con los RRHH y los citaba, les preguntaba qué necesitaban, nos poníamos de acuerdo y trabajábamos por expectativa. Había municipios que llamaban y uno siempre estaba, y no se trataba solamente de incorporar jóvenes. Toda una red que se tejía. Y había municipios que tenían una llegada mucho más difícil, cuando querías intervenir no era tan sencillo. Considerando que **de la calidad de los RRHH depende también cómo se siente el joven.**” (Arenas, comunicación personal, 10 de febrero de 2017)

“Me da la sensación de que en cada equipo faltaba una persona con una formación de psicología, había casos muy fuertes en los que no tenías las herramientas para actuar, ni los chicos que eran trabajadores sociales, por ejemplo tuvimos un chico que se suicidó, y en el equipo no teníamos las herramientas para intervenir. Había chicas que estudiaban psicología en algún Distrito. Yo en mi equipo tenía un trabajador social y una psicóloga. Mi equipo era ideal, el *data entry* era ingeniero en sistemas, pero el mío, **tuve suerte.**” (Ballesteros, comunicación personal, 24 de febrero de 2017)

Este primer inconveniente luego se agregaba y potenciaba otros que se sucedían a lo largo de la cadena. Uno de ellos era el del seguimiento del joven. Ante la interrogación sobre el contacto buscado con aquellos beneficiarios que se bajaban del programa, la Lic. Arenas refirió que “era muy difícil, cambiaban los n° de celular constantemente, mayormente no usaban correo, se ha llegado a mandar hasta tres cartas, el domicilio no era el correcto, no era el que figuraba en el DNI” (Arenas, comunicación personal, 10 de febrero de 2017), mientras que la Lic. Abella expresó “yo creo que los chicos hacían un muy buen trabajo de seguimiento, en términos generales bien.” (Abella, comunicación personal, 20 de febrero de 2018). El procedimiento habitual era:

“mínimo dos veces al mes se debía contactar al beneficiario, ver lo que estaba haciendo, etc. Si no venía se lo suspendía, y si no hacía ninguna actividad por un plazo de dos años se lo daba de baja. Si iba dos veces por mes a la entrevista, por un lapso de dos meses cobraba la prestación básica, si después lo llamaban y no aparecía, se lo suspendía, y si durante dos años el sistema no detectaba movimiento se lo daba de baja.” (Arenas, comunicación personal, 10 de febrero de 2017).

No obstante ello, el Ing. Pedrana aclaraba que “eso en la teoría. Si en realidad el chico se anotaba a un curso, iba a dos o tres clases y no iba más, se lo sostenía. Se priorizaba lo social” (Pedrana, comunicación personal, 10 de febrero de 2017).

Aquella persona que había sido seleccionada para acompañar la trayectoria personal de un joven como tutor u orientador y que para ello requería de una sensibilidad y capacidad específica, debía luego pensar estrategias excepcionales para sostener a aquellos que discontinuaban las actividades, algo fundamental considerando el objetivo y la población destinataria. Las expectativas de que ello suceda efectivamente fueron bajas, pues “...la OE no lo va a hacer, porque tienen un horario de trabajo determinado. Y el tutor que tiene que tener las dos entrevistas mensuales, a excepción de que el chico esté asistiendo a un curso, o al EEMPA” (Arenas, comunicación personal, 10 de febrero de 2017). El mismo problema complicaba también la realización de prácticas calificantes en ambientes de trabajo:

“...porque requería un seguimiento de los chicos en sus prácticas, y eso debía hacerlo la OE y no había estructura. Los tutores lo seguían, pero llega un momento en que se empieza a agrandar la cantidad de gente a la que teníamos que dar respuesta, porque esto no tenía fin, **no se planificó hasta donde podía llegar el programa.**” (Ballesteros, comunicación personal, 24 de febrero de 2017)

También era importante considerar los recursos con los cuales contaban estos trabajadores para sostener el seguimiento de los beneficiarios:

“La idea es que los tutores vayan a la casa de los pibes, a los cursos, al trabajo. Cuando te explican el ‘Programa Jóvenes’ es genial, como está presentado te cubre todo. Después cuando va a la realidad, en principio que sean solo 2

tutores, ver seguido a los pibes, hablar con la familia, ya eso no. Era que vengan a la oficina y nosotros los entrevistábamos, porque también teníamos que darle tarjeta de colectivos a los chicos. Y después fueron escaseando los recursos del programa, entonces vos no podías hacer el seguimiento. Te terminaban abandonando los pibes, y no había cómo retenerlos. Y al final terminó siendo esto, recibir los certificados de inscripción a la escuela, se terminó convirtiendo en eso la oficina – yo me fui – y dándole los cursos de capacitación que estaban. Esa fue una discusión permanente con la oficina, porque nosotros éramos los que nos sentábamos frente a los pibes.” (Ballesteros, comunicación personal, 24 de febrero de 2017)

Otra particularidad en la atención del beneficiario refería a la continuidad de las ofertas de las prestaciones del programa mencionadas más arriba. Cuando el programa se “paralizaba” por la falta de pago del MTEySS, los jóvenes quedaban sin poder realizar la contraprestación exigida. En una primera etapa (que no pudo ser precisada en las entrevistas) ello significó incluso la caída de la prestación económica, cuando la responsabilidad era del PJMMT en sí y no de los beneficiarios. Luego ello fue solucionado, pero tal como podemos prever, la discontinuidad de las acciones atentaba fuertemente contra la permanencia y el componente anímico: “...pero realmente fueron una lástima los huecos que hubo, porque había chicos que realmente lo seguían y por cuestiones burocráticas administrativas municipales, provinciales y nacionales quedaban en el camino, fue indignante” (Arenas, comunicación personal, 10 de febrero de 2017).

Este análisis fue compartido por la licenciada Abella, para quien estas situaciones terminaban definiendo quién estaba en condiciones de participar del PJMMT, es decir, quién acababa siendo su destinatario real:

“...era difícil abordar situaciones particulares, un chico en una situación compleja no podía esperar 3 meses a que inicie un POI. Vos llegabas a una población joven que no era la de mayores necesidades, podían sostener determinadas actividades, no eran de una pobreza estructural, de clase media empobrecida, que no está mal que se tome.” (Abella, comunicación personal, 20 de febrero de 2017)

“estoy pensando por ejemplo en un chico en situación de calle – muy numerosos en el Distrito centro -, con toda la problemática de decirle “te conviene ir a laburar” en lugar de pedir plata en una esquina, y tal vez

pidiendo dinero juntaba mucho más que en un día de trabajo, o haciendo un entrenamiento laboral. El pibe necesitaba el dinero ahora.” (Abella, comunicación personal, 20 de febrero de 2017).

Por lo planteado en la entrevista con Florencia Abella, quedó claro que eran varios los perfiles de los jóvenes que cumplían los requisitos para acceder al PJMMT, y que por ello probablemente necesitaban un tratamiento más cercano, a medida:

“Paula⁷⁷ tenía algunas situaciones diferentes a las de calle, de jóvenes a los que bancaban sus padres, donde también era difícil, para qué sostener un curso si total papá y mamá me dan plata. Así como tenías situaciones en el Distrito Oeste con jóvenes que tenían la urgencia de llevar el mango a la casa, o jóvenes que te abandonaban la actividad porque les salía una changa. Con esto te quiero decir que en el mismo Rosario tenías una gran heterogeneidad y que tenías que abordar de la misma manera porque el programa era un “enlatado”. (Abella, comunicación personal, 20 de febrero de 2017).

“Al ser tan diversificada la forma en que se implementó en cada Distrito, tan importante la participación de ciertas organizaciones sociales, hay actores muy fuertes. Obviamente la cantidad de beneficiarios que tenías en el Distrito Oeste, mientras acá tenías 10 personas, allá tenías 300, obviamente por la misma situación de los Distritos. En ese punto, si bien mi rol era de coordinación, informes de gestión, de una mirada más general, mi forma fue más de trabajar con los chicos pensando, tratando de encontrar la vuelta. Por ejemplo al principio había muchos chicos y después había días en que no venía nadie, entonces buscar una “salida” para que también tuviera una dinámica similar a la de los otros Distritos. Entonces empecé a reunirme con otras instituciones para ver de qué manera podíamos trabajar con otras clases sociales. Por más que no sean vulnerables, tenías chicos con abandono de escuela. Para mí lo que no estaba bien definido de los roles es que no estaba diversificado según la población a la que debía atender. Yo creo que había Distritos donde la definición de funciones debía estar más de acuerdo a la realidad, o fortalecer a los Distritos que tenían situaciones particulares. Es verdad que es un programa nuevo y hay cosas que las vas descubriendo, pero es un enlatado que bajó. Eso es lo que más crítico al programa, que es un enlatado que se bajó y que lo podés aplicar en cualquier lado igual y no es así, sobretudo en una ciudad descentralizada en donde ya tenés de base algo que podías prever. Pero las políticas públicas son así.” (Ballesteros, comunicación personal, 24 de febrero de 2017)

⁷⁷ Ballesteros, Orientadora del Distrito Centro.

Interrelación del PJMMT con su entorno

Definitivamente, hablamos de una política pública voluminosa en población destinataria, en penetración social de sus líneas de acción, de presupuesto involucrado. Esto, a priori, debería haber significado un diálogo permanente entre el PJMMT y su entorno: OE, consultoras laborales atentas a la generación masiva de mano de obra calificada, repercusiones en comercios y empresas de diversa escala con los programas de incentivo al empleo, entre otros.

En este apartado debemos hacer mención a la situación de la finalización de los estudios secundarios: “... se generaron dos cuellos de botella importantes en la implementación. Un problema que siempre había era el del cupo en las escuelas...” (Fellippelli, comunicación personal, 10 de febrero de 2017). La vinculación del PJMMT y el Ministerio de Educación fue cuando menos compleja, debido a la ausencia de cupos en los establecimientos públicos para los jóvenes beneficiarios. Inicialmente, este inconveniente fue menos perceptible ya que:

“... al principio como no había disponibilidad se incorporaron algunos EEMPA's privados incorporados, y después no, pues se veía mal que entre al programa alguien que podía pagar una cuota, por más que sea una cooperadora. Por eso se decidió excluirlos” (Arenas, comunicación personal, 10 de febrero de 2017).

Decisión que fue tomada exclusivamente por el MTEySS, además de la de no permitir la modalidad de cursado a distancia, alternativa que sí se validó en Buenos Aires.

Otro aspecto importante refirió al diálogo y la sinergia entre el PJMMT y el mercado de trabajo que, original e idealmente, debía recibir a estos jóvenes egresados, con educación obligatoria terminada y capacitados y entrenados en un oficio:

“...no tenía nada que ver con los deseos de los jóvenes. En un momento **no había ningún análisis de lo que necesitaba el mercado**, que en el objetivo del programa era eso, porque sacás 40 administrativos y **esos chicos donde se insertan, si el mercado no lo necesita**. El programa es genial porque tiene una lógica interagencial, pero luego hay que llevarlo adelante.” (Ballesteros, comunicación personal, 24 de febrero de 2017)

Es decir que las posibilidades de inserción laboral de estos jóvenes, aún si cuentan con herramientas para realizar la búsqueda por sus propios medios, se reducían dramáticamente al haber invertido tiempo en una formación poco integrada al mundo del trabajo local.

CAPÍTULO 6: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS ACTORES

Morata (1991) nos planteó la necesidad que los gobiernos nacionales tienen de los gobiernos locales como implementadores necesarios de – al menos algunas de – sus políticas públicas. Aunque el documento de creación del PJMMT mencionó muchos actores sin aparente jerarquización en base a su relevancia en el programa, un acercamiento a la teoría de las relaciones intergubernamentales nos permitió acercarnos a los procesos reales de implementación.

Esto nos permitió ver a los funcionarios pertenecientes a los Equipos Distritales como un engranaje clave no solo para la implementación *en sí*, si no para entender *qué programa* resultaba finalmente el PJMMT. Tal como postula el autor, la resultante referida fue resultado de este cúmulo de interacciones, de los encuentros y desencuentros aquí relatados, de las faltas de pago a algunos agentes y de la no disponibilidad de ofertas para los beneficiarios. Un fenómeno esperable en este tipo de programas es la formación de un sentido corporativo entre los actores que, más allá de sus disímiles lógicas y orígenes, se reúnen para su ejecución. Podríamos hablar de funcionarios políticos y de carrera, contratados, instituciones, OSC. Sin embargo, algunas de las circunstancias que caracterizaron la implementación – la demora en la cadena de pagos, tal vez la más importante de ellas – limitaron esta posibilidad, impidiendo la conformación de actores fuertes y, para el caso de nuestros *stakeholders* definitivos, generando una rotación importante de personal, no fidelizado completamente a su cargo y a su rol.

El Equipo Distrital fue, definitivamente, el responsable de transmitir todo lo que se diseñó como política pública a su destinatario final. Es decir, jugó un rol fundamental y así lo ha dejado ver la herramienta desarrollada. Por ello todo lo que pueda aportar en este sentido debe considerarse seriamente, pues en cierto sentido, es este actor quien *hizo* el PJMMT: si este eslabón de la cadena trabajaba disconforme, no se comprometía con las metas, no estaba de acuerdo con los criterios del programa o sus superiores o simplemente no comprendía qué debía hacer frente al beneficiario, la mejor política pública podía fracasar rotundamente.

Algo similar podemos decir del trabajo interno en la GECAL. Todas las dificultades encontradas fueron minando el compromiso del equipo del Esquema Local de Prestaciones para con el PJMMT, al cual *per se* no debían lealtad. Al cabo del proceso, parece ser que la eficiencia de esta área obedeció más a una cultura de compañerismo para con el Coordinador de Políticas Activas y la Responsable de Implementación del PJMMT que a la certidumbre de que el propio trabajo era un engranaje más de una cadena eficiente de procesos.

Morata (2001) nos presentó dos enfoques complementarios, mencionados en el marco teórico: **decisión – implementación y políticas o redes interorganizativas**. Según la primera de ellas, podríamos interpretar que la inflexibilidad desde el Nivel Central para promover un *feed back* y hacer del programa un enlatado pasó por desconocer o ignorar, por desidia o con intencionalidad, la relevancia del momento de la implementación para el PJMMT. La opinión (también su capacidad, las herramientas disponibles, etc.) que todos los actores entrevistados tenían sobre el programa fue en los hechos una de las principales características del mismo. Un ejemplo de ello: si los responsables del ELP pensaban que la finalidad del PJMMT acababa siendo el programa en sí, probablemente la gestión de propuestas de capacitación para los jóvenes mermaría en su diversidad y calidad; si la percepción de los funcionarios de los Equipos Distritales era que no había ofertas que se ajusten a los deseos y necesidades de los beneficiarios, era muy probable que tarde o temprano sea eso mismo lo que sientan y vivan los destinatarios.

Desde la perspectiva de las **redes interorganizativas** nos es propicio analizar cómo el tejido de actores y sus relaciones pasan a ser relevantes para el análisis. Un ejemplo de esto es la profundización de la Red Federal de Empleo, una nueva agencia estatal de pertenencia local pero financiamiento nacional, que ensanchaba las estructuras burocráticas y sus relaciones con el entorno para la ejecución de políticas públicas focalizadas. Aunque la OE de la Municipalidad de Rosario preexista a esta iniciativa, es claro el impulso dado desde el MTEySS al momento de lanzar el PJMMT. Las relaciones que localmente se generaron entre la misma OC, GECAL, Instituciones de Capacitación, otras OSC e incluso *ad intra* de varias de estas. Luego, la distancia entre estos actores y los niveles centrales de

decisión, redujo las posibilidades de profundizar el análisis, o bien ellos deberían haber sido parte de un trabajo más extenso.

En el capítulo 2 nos interrogamos acerca de las contradicciones entre las lógicas de estos actores. Tal como pudimos observar con las herramientas metodológicas aplicadas, al considerar las contradicciones propias de un escenario multi actoral como éste, pudimos reconocer a los intereses de los Equipos Distritales y cómo fueron peligrosamente marginados.

CAPÍTULO 7: RECOMENDACIONES

Uno de los puntos en los cuales concentra su atención Martínez Nogueira (2010) es el de la tensión entre la diversidad y la convergencia de las políticas públicas. Pensando en políticas tales como la aquí analizada, referidas a un amplio abanico de situaciones y con diversidad de impactos, señala la complejidad de enfrentar problemáticas sobre las cuales no existe uniformidad de definiciones, opiniones, deseos, con actores de diversas posiciones, con múltiples relaciones. Desde las entrevistas realizadas y luego de analizar los retos estratégicos, podemos constatar la existencia de estas situaciones. Sumado a ello, tal como planteaba Celeste Arenas, la precariedad de la “bajada” del programa generaba una fuerte fragilidad en cuanto a la coherencia, ya que cualquier actor intermedio podía modificar el rumbo, condicionar su realización, y finalmente hacer fracasar el objetivo general del programa en su espacio de influencia. No hablamos aquí solamente de enfrentamientos abiertos de intereses, pensamos fundamentalmente en potenciales desacuerdos sobre aquellos criterios y conceptos troncales, tales como los de *vulnerabilidad, igualdad, integración, pobreza, inclusión*, entre otros, que al no ser claramente definidos dejan una gran brecha de incertidumbre sobre la evolución del PJMMT, sobre qué uso se dará a los espacios de libertad que se dejan intencionalmente o no a cada actor del proceso. Evidentemente, la convergencia recíproca e intertemporal de los propósitos, contenidos e impactos de esta política no fue un objetivo del MTEySS, o bien no logró plasmarse en acciones concretas, como por ejemplo una formación previa de los actores involucrados que exceda lo meramente descriptivo para profundizar en lo conceptual, el ideario oculto que alienta la acción (asumiendo que ello exista) ya prevista en el diseño de la política pública. En este sentido, coincidimos con Martínez Nogueira (2010) en que todo esto se explica al considerar la dificultad de garantizar los arreglos institucionales y organizacionales previos, tomando por el contrario un camino de implementación vía exclusiva gestión de recursos (económicos, humanos y materiales) que en parte facilitan y en parte instan a gobiernos locales a actuar de un modo determinado.

El recorrido del proceso de investigación ha arrojado variados puntos a recoger al momento de proponer mejoras en un programa que, aunque persiste hasta la actualidad, ha

perdido su vigencia y fuerza – como hemos visto – por propia responsabilidad de los actores más allá del cambio de coyuntura política. La primera fuente de observaciones fue el aporte teórico sobre procesos de implementación relevados. Luego, al momento de desentrañar las tramas de poder e intereses que naturalmente existen cuando se aglutina una paleta de actores tan grande en torno a un objetivo (aparentemente) común para todos mediante el uso de las herramientas metodológicas MACTOR y teoría de los *stakeholders*. Finalmente, las entrevistas aportaron de manera explícita los relatos, recelos, quejas y aportes que desde su subjetividad los mismos actores tenían para decir, y de manera implícita, develando sus lógicas de comportamiento, relacionamiento, e incluso en algunos casos opiniones clave que explicaron al menos parcialmente su propio comportamiento. Esta discriminación, sin embargo, se realiza solamente en términos expositivos, pues las recomendaciones integrarán las tres fuentes.

Una de nuestras primeras acciones en este trabajo fue, a partir de los instrumentos legales de creación del programa, armar el mapa de los actores previstos en el mismo. Aunque algunos se mencionaban solamente una vez y con un rol marginal (por ejemplo, los Ministerios de la Nación que officiarían de asesores), en general todas las instancias públicas, privadas y de la sociedad civil que participarían fueron mencionadas en estos textos. No obstante ello, desde el principio fue interesante observar que para lograr como mínimo su participación y como máximo su involucramiento efectivo y de acuerdo a los objetivos del programa, resultaba fundamental que estas expresiones se transformasen en directivas claras que se pudiesen realizar, y/o exigir en caso de no cumplimiento. Aquí radica uno de los puntos planteados en los objetivos de este trabajo: ¿fueron los actores imaginados en la creación del programa los que efectivamente lo llevaron adelante?, ¿emergieron actores no previstos como eslabones clave del proceso?

A la primer pregunta debemos responder que ciertos actores como aquellos de la sociedad civil abocados a la temática juvenil no fueron mencionados por ninguno de los entrevistados, ni consta en los informes de la OE participación alguna. Los espacios multisectoriales y multiactorales mencionados nunca se constituyeron como tales, y la participación de las Cámaras Empresariales y los Sindicatos, que en Rosario cuentan

incluso con una entidad aglutinante⁷⁸ y referida a la capacitación, fue cuando menos dudosa o marginal, y con seguridad no instrumentada de manera clara. Respecto a la segunda, el mejor ejemplo de la irrupción de nuevos actores protagónicos es la existencia del cargo de “Coordinadora del PJMMT”, no mencionado en ningún instrumento legal. Si bien la aparición de este rol pudo deberse a la cualidad distrital de la ciudad, y aun considerando que su existencia puede haber sido una iniciativa de la gestión local que excedió al MTEySS, es llamativo que no se haya incorporado el mismo al bagaje técnico del programa para luego ser replicado en localidades similares tanto en dimensión como en estructura, como podría ser el caso de la ciudad de Córdoba. Para este rol, e incluso para la determinación de los perfiles acordes a los demás roles, faltaron manuales de procedimiento permanentemente actualizados que sin acotar el margen de acción de los implementadores den herramientas concretas para problemáticas comunes.

Siendo un programa tan ambicioso, era iluso pensar que el universo de personas ocupando roles equivalentes aplicarían el mismo criterio en casos similares, y que estos criterios conducirían todos a resultados satisfactorios. Un ejemplo de ello es el seguimiento de los jóvenes que se “caían” del programa: no estaba claro quién y cómo tenía que hacerlo. Según la GECAL, la OE no lo podía hacer por propias incompatibilidades, como el horario de trabajo de sus funcionarios. A su vez, los tutores debían mantener dos entrevistas mensuales con aquellos jóvenes que no están realizando ninguna contraprestación, es decir, se suponía que si estaba realizando una capacitación o cursando la Escuela Primaria o Secundaria eran estas instituciones las que lo estaban monitoreando. Sin embargo, la propia experiencia⁷⁹ dicta que, por ejemplo, las IC no contaban con: 1º, la capacidad de hacerlo por limitaciones económicas (numerosas llamadas telefónicas que se debían pagar), logísticas (no tenían personal, o teléfono, o los datos de los beneficiarios); 2º, la indicación de hacerlo, pues no estaba dentro de las obligaciones de la IC estipuladas por el convenio de dictado de cursos, ni era un requerimiento que en la práctica lo exija el interlocutor institucional (Coordinadora PJMMT en Rosario).

⁷⁸ El Consejo de Capacitación y Formación Profesional de Rosario y su Región, entidad compuesta por Cámaras y Sindicatos, apoyada por el Municipio de Rosario y destinada a generar propuestas pertinentes y necesarias de capacitación para el mundo del trabajo.

⁷⁹ Como responsable del área de capacitación en una IC.

Primera recomendación: el mismo devenir del programa representaba el principal insumo para avanzar en la diagramación y la reflexión sobre el accionar. Recopilar y sistematizar continuamente las problemáticas que podrían generarse (tan claro y contundente como pensar en modos de acompañamiento a jóvenes madres por ejemplo) y las posibles soluciones, además de determinar con claridad las responsabilidades inherentes e ineludibles de cada quien, reducirán la discrecionalidad en las acciones a realizar. Además de ello, se contaría con una herramienta práctica de determinación concisa de los roles a crear y a vincular cada vez que el programa desembarcaba en una nueva localidad.

Las herramientas metodológicas utilizadas fueron adaptadas de acuerdo a la necesidad y las posibilidades del trabajo. Al presentar la herramienta de los *stakeholders* mencionamos que finalmente se haría un uso prescriptivo para poder determinar 2 cosas: 1°, qué intereses deberían atenderse para garantizar la perdurabilidad del programa a largo plazo; 2°, cuáles debían atenderse para garantizar la efectividad del mismo. Al llegar a este momento de la investigación, se descubre que ambos objetivos, perdurabilidad y efectividad, no van necesariamente de la mano, y muy por el contrario, pueden ser completamente opuestos. Tal como revelaron las entrevistas, el PJMMT volvió automáticos ciertos procesos que simplemente dejaron de cuestionarse: determinación de los estipendios a beneficiarios, lógicas de inicios de los cursos POI/CIT, demoras en la cadena de pagos, qué cursos era pertinente realizar, etc. Al *normalizarse* esta manera de proceder se vio comprometida la efectividad del programa, expulsando a jóvenes mientras volvía cada vez más complejo para los Equipos Distritales salir a su encuentro.

En el capítulo 2 nos interrogábamos acerca de cómo se resolvieron las contradicciones de intereses, si algunos fueron peligrosamente marginados, y si ello afectó la sustentabilidad y efectividad del PJMMT. Respecto a lo primero, efectivamente las contradicciones se resolvieron fundamentalmente haciendo pesar las cuotas de poder que mayormente se poseían. Un caso testigo fue el reto de la conservación y la promoción de los puestos de trabajo: en este punto, en extremo sensible para el PJMMT, primó por momentos la capacidad del MTEySS y sus actores subalternos para postergar una definición acorde a la demanda de los jóvenes trabajadores de los Equipos Distritales.

Finalmente, y luego de un proceso de desgaste en el cual no faltaron los paros como medida de protesta, la emergencia de la Dirección de la OE como tercer actor facilitador garante de una solución pactada permitió desactivar el conflicto. La respuesta a la segunda interrogación surge a partir de la reflexión de la primera: es el caso de los Equipos Distritales, a quienes resultó sumamente complejo posicionar sus intereses, cuya satisfacción coincidiría en buena medida con una atención más asertiva y efectiva para con los beneficiarios. Finalmente, fueron priorizados intereses que se orientaron mayormente a la perdurabilidad que a la efectividad del programa, considerando esta última como la satisfacción de los objetivos planteados al momento de su creación. Con mayor precisión, un punto sumamente importante al momento de garantizar los objetivos de la política pública expresados al momento de su creación, era el de priorizar las condiciones de trabajo de quienes se develaron como *stakeholders* definitivos. *A priori*, al portar posiciones de poder inferiores si los comparamos uno a uno con los demás actores, los jóvenes trabajadores de los Equipos Distritales parecían destinados a ser por defecto el eslabón postergado de la larga cadena de actores de implementación.

Segunda recomendación: al pensarlo estratégicamente, la relevancia de este actor, Equipo Distrital, implicará necesariamente ser priorizada y jerarquizada a futuro para fortalecer la llegada a los jóvenes beneficiarios con el mayor grado de eficiencia y eficacia. Honorario acorde a las responsabilidades, acreditación de los mismos en tiempo y forma, manuales de procedimiento permanentemente actualizados con sugerencias prácticas para problemáticas reiteradas, viáticos, herramientas y logística general disponible para el cumplimiento de sus labores serán fundamentales para ello. Si bien se trata de atacar problemáticas crónicas de la actuación del Estado, es fácilmente detectable que el impacto económico y financiero de este aspecto es menor en la globalidad del PJMMT, considerando estipendios para miles de jóvenes, cursos de capacitación y talleres POI/CIT tercerizados a instituciones privadas, etc. En fin, no segregar de manera peligrosa sus intereses si lo que se busca es la sustentabilidad del programa a mediano y largo plazo.

La participación de diferentes actores, no solamente pertenecientes a diferentes niveles del Estado, también de actores del sector privado y la sociedad civil, se presentó

como un valor agregado al momento de la creación del PJMMT. Si bien esto es verdaderamente así, las ventajas de esta participación heterogénea no se dan en los hechos de manera automática y muy por el contrario exigen medidas activas de contención de la diversidad y canalización de las repercusiones que esto genera. Morata (1991) plantea el análisis *botton-up* (desde abajo) como alternativa al modelo tradicional según el cual los inconvenientes esperables de la implementación se solucionarán con mayores y mejores herramientas de control, coordinación y comunicación. Según éste, desde un sentido eminentemente práctico, la clave radica en las condiciones reales de implementación: el juego de actores, sus vínculos pre existentes, valores, intereses, mecanismos de negociación e interacción, poder relativo de cada uno, etc. Todos estos aspectos quedaron a la luz desde el inicio de esta investigación, así como la inmutabilidad de los actores decisores frente a ello⁸⁰. El comportamiento de los beneficiarios, las relaciones con los funcionarios municipales, las expectativas de los empresarios, etc., no parecen haber hecho mella en el PJMMT en sí. Volviendo al rol de los Equipos Distritales, *stakeholders* definitivos, Morata (1991) plantea que “el control de la información de base otorga indirectamente a los ejecutores un papel clave en el proceso de decisión. La insuficiencia o deficiencia en la información suministrada por éstos es una de las variables más explicativas del fracaso de muchos programas.” (p. 162). Además debe asumirse como un hecho aquello señalado por Paul Berman (1993), sobre el problema de que una organización deba “dar cumplimiento a una decisión poco habitual que implique transformaciones en el comportamiento rutinario” (p. 289). La efectividad de esta decisión será entonces la clave de una política pública exitosa.

Tercera recomendación: incorporar el método *botton up* permitirá asimilar los aspectos no previstos en el momento del diseño de la política pública, o bien reaccionar positivamente frente a las tensiones que al no ser resueltas en el momento de pensar el programa se trasladan necesariamente al momento de la implementación. Tal como hemos hecho aquí, y de acuerdo a la teoría de las relaciones interorganizacionales, se deberán analizar las lógicas de cada actor y combinarlo con una dimensión realista de las cuotas de

⁸⁰ Reflejada en las resoluciones modificatorias del programa, que en ningún caso fueron resultado de una lectura renovada del contexto de implementación aquí descripto.

poder, para poder así evaluar el resultado efectivo del programa a la luz de los objetivos planteados.⁸¹ Luego de realizados, deberán preverse los mecanismos para incorporar estos resultados al programa.

Todas las instancias participantes del PJMMT han mencionado de manera prioritaria o marginal las complicaciones asociadas al flujo económico tal como funcionó efectivamente: demoras en el pago a los contratados, a las IC, a distintos proveedores, demora en la aprobación de nuevos CIT para dar curso a nuevas y entusiastas incorporaciones, entre otras circunstancias. Cotidianamente, el devenir de este programa convivió con este tipo de situaciones, y acostumbrados a que ésta era la dinámica del Estado y no se podría cambiar, se perdió de vista cuáles eran las repercusiones, muchas veces invisibles. El programa continuaba funcionando, los trabajadores asistían a su puesto de trabajo, muchos beneficiarios continuaban participando. No obstante ello, la fuerza de una política pública que pretende una transformación ambiciosa en una población atravesada por complejidades de diversa índole iba inevitablemente menguando con cada uno de esos obstáculos. Si reconocemos que el porqué del fracaso de este tipo de iniciativas no aparece claramente a la vista de todos, y que lamentablemente ello es frecuente, debemos consecuentemente ser perceptivos de este tipo de causalidades.

La circulación de fondos en el Estado requiere tiempos y demoras asimilables por parte de proveedores de bienes y servicios, los cuales estructuran sus expectativas de cobro (y muchas veces su tarifa) de acuerdo a ello. En el caso de jóvenes a quienes se les brinda un estipendio económico como incentivo para la permanencia y el transcurso activo dentro de un programa como el estudiado, sería ingenuo pensar que demoras estructurales no afectarían justamente la motivación que se espera generar. Aun reconociendo aquí a una de las particularidades inescindibles de la lógica pública, no podemos dejar de mencionar cuando afecta a una realidad tan sensible para la política analizada.

Cuarta recomendación: circuitos económicos alternativos deberán ser previstos para garantizar tanto la permanencia de los jóvenes beneficiarios en el programa, como para

⁸¹ Según nos consta, estas herramientas, disponibles y al alcance de los equipos técnicos del PJMMT, nunca han sido realizadas ni contempladas.

sostener un nivel de prestaciones acordes en cantidad y calidad de parte de los proveedores de servicios.

CAPÍTULO 8: CONCLUSIONES

La hipótesis sugerida al principio de este trabajo indicaba que “al diseñar el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo no se contempló, por un lado, el ajuste entre acciones, objetivos y resultados. En segundo lugar y en continuidad con la anterior, considerando la extensión geográfica del programa, atravesando realidades disímiles, no fueron estipulados mecanismos de re adecuación permanente orientados a garantizar la consecución de las metas planteadas.”

Ante la falta de estos mecanismos aludidos, probablemente se haya juzgado más inconveniente suspender el PJMMT que seguir sosteniéndolo con un funcionamiento errático. En ese punto, tanto el gobierno nacional actual como anterior han optado continuarlo de manera *residual*, junto al PROGRESAR.

¿Qué entendemos por residual? Según la Real Academia española, *residual* es lo “perteneciente o relativo a residuo”, y de esto último a su vez entre otras acepciones se incluyen la de “parte o porción que queda de un todo” y “aquello que resulta de la descomposición o destrucción de algo”⁸². Es decir, el PJMMT continuó como un resto de lo que alguna vez fue, y como tal no puede representar globalmente lo que como política pública intentó y - al menos en parte – consiguió encarnar.

¿Por qué se ha llegado a este punto? Dependiendo desde dónde uno pretenda analizar críticamente a la política pública, la cuestión será el porqué de esta degeneración, o bien el porqué de este empecinado y no por ello entusiasta sostenimiento. Parte de la respuesta refiere a las dificultades de coordinación, previsibles según Martínez Nogueira (2010), pues:

Los actores involucrados responden a lógicas e inercias institucionales y organizacionales con tendencia a la compartimentalización y a la autosuficiencia, con prácticas y rutinas asociadas a concepciones gobernadas por intereses corporativos, por orientaciones cognitivas y profesionales con interpretaciones de la realidad sesgadas, y estrategias de acomodación,

⁸² Recuperado de www.rae.es. Consultado el 09/11/17.

supervivencia y preservación de posiciones en redes complejas de interdependencia (p. 20).

Áreas que cotidianamente trabajan de manera segmentada y *eventualmente* asociada deben, a partir de una decisión que las excede completamente, integrarse y responder según lógicas que bajan desde el Estado en su máximo nivel, y fuertemente condicionadas por el financiamiento no solo en cuanto a sus posibilidades fácticas de trabajo sino también respecto a los tiempos, estando listos para ejecutar en el momento en que los fondos se encontrasen disponibles. La misma disociación entre la lógica financiera y la operativa minaron desde un principio las posibilidades de coordinación de la política pública, pues el brazo operativo, ya sea personal contratado como instituciones privadas que brindaban diferentes servicios asociados no podían trabajar indefinidamente sin percibir su contraprestación económica. En cuanto a operatorias concretas, la ausencia de manuales de procedimientos claros, explícitos y actualizados dejó vacías de posibilidades situaciones en extremo sensibles, como el qué hacer con los participantes que se caían del programa. No solo se deja el camino allanado para múltiples interpretaciones, se genera además un desgaste innecesario en vínculos de por sí exigidos.

La noción de integración débil al principio aludida se hizo presente en esta política al permitir que ciertos actores de la implementación aprovechen una cierta cantidad de “libertades” para sostener el programa en base a la voluntad cada vez que la conducción central del mismo se alejaba de las necesidades concretas de sus beneficiarios. Este grado de libertad, un dato de la realidad que carece *per se* de connotación positiva o negativa, se incrementó al ser varios los eslabones y los acuerdos tácitos o explícitos de esta cadena de implementación. De los factores mencionados por Berman (1978) podemos identificar claramente ciertos índices diferenciales de influencia y autoridad si nos situamos en el rol de los funcionarios de los Equipos Distritales que respondían, por momentos, a un triple comando compuesto por la Directora de la OE, la Responsable de Implementación del PJMMT de la GECAL y la Coordinadora del PJMMT de la OE, no pudiendo definir en cada caso concretamente dónde finalizaba la autoridad/responsabilidad/obligación y donde comenzaba la del otro.

Indefiniciones ejecutivas del programa se perciben tal como pusimos en consideración al inicio del capítulo 5 cuando aludimos a los informes presentados al final de cada protocolo desde la OE hacia la GECAL. Evidentemente, las metas no eran claras al momento de asignar responsabilidades a roles concretos. ¿Cómo se resolvió esta situación?, en cada caso, de acuerdo a la circunstancia y disponibilidad de recursos (logísticos, económicos, etc.). Todo lo *enlatado* e inamovible del PJMMT en cuanto a las alternativas para los beneficiarios contrastaba fuertemente con la falta de directrices estratégicas para garantizar que el programa respete su intención original más allá de las particularidades cotidianas. Evidentemente, los avances esperados para cada protocolo implicaban una movilización mayor en el plano interno de la OE que se mantenía invisible al programa en sí, y por tanto fuera de cualquier supervisión, coordinación y/o acuerdo de criterios.

Al analizar el contexto de surgimiento de esta política pública, fue muy interesante revisar cómo la “cuestión”, en este caso social, interpelaba a grandes capas de la sociedad afectadas muy pocos años atrás por la crisis de 2001. Naturalmente, las políticas sociales de gran alcance eran en términos generales muy bien recibidas, así sean juzgadas desde la moral, la ética o la economía, que notaba cómo la inyección de dinero vía planes sociales coadyuvaba a la reactivación del mercado interno.

Como era de esperar, luego de una recuperación económica sostenida de varios años, las diferentes temáticas que interpelaban a gran parte de la ciudadanía van cambiando: desde una urgencia económica se pasa luego a un desapego a las históricas causas de las clases más vulnerables para pasar a reclamos tradicionales de clase media: inseguridad, corrimiento del Estado para el libre juego de las fuerzas productivas y corrupción política, entre otras, pasaron a ocupar los primeros lugares de la agenda mediática para desplazar de la categoría de “cuestión” a las problemáticas sociales. Desde ese punto, es un aporte interesante reflexionar qué posibilidades de mantener un elevado protagonismo tiene una política pública que atienda a problemáticas que empiezan a ser dejadas de lado por la opinión pública. En cualquier caso, pensar el manejo de la agenda mediática y el resultado de la lucha por la imposición de “cuestiones” como posibles causas

del éxito (sostenimiento activo) o el fracaso (desidia, relegamiento presupuestario, etc.) de una política pública pueden ser objeto de futuras investigaciones.

Parte de la “calidad” de la política pública dependería de un sistema de monitoreo y evaluación constante para su actualización y ajuste permanente. Sin embargo, no constan elementos de ello, muy por el contrario, los informes semestrales exigidos por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y elevados por la Oficina de Empleo se limitaban a una serie de datos cuantitativos y cualitativos, que incluso mostraban ciertas incongruencias tal como fue señalado oportunamente. Con un rigor tan bajo de monitoreo y ajuste: ¿cómo es posible esperar que una política pública tan diversa mantenga actualidad y asertividad hacia las realidades juveniles año a año?, fundamentalmente, sin relevar las primeras experiencias el PJMMT, seguramente las más prolíficas en aprendizajes sobre las respuestas de los participantes, los baches, las carencias y los aspectos fuertes donde fortalecerse. Las capacidades anticipatoria, adaptativa e innovadora (Martínez Nogueira, 2010) tuvieron, en el mejor de los casos, una presencia insuficiente, manifiesta en la reiteración de las mismas acciones a lo largo del proceso analizado: cursos de capacitación en oficios cada vez más escasos y alejados de los deseos y necesidades de los beneficiarios, dificultad en la inserción laboral y en la cantidad de entrenamientos laborales. La recomendación de Francesc Morata (1991) en este sentido de nutrirse de la información que se genera desde los actores de la implementación fue desestimada. Si lo abordamos desde la teoría de los *stakeholders*, somos testigo de cómo los intereses de un actor definitivo no fueron atendidos, y las consecuencias que ello generó quedan más que a la vista.

Volviendo a la hipótesis planteada, todo el recorrido de esta tesina nos remite a cuestionar aquello que Paul Berman (1993) denomina “validez técnica”, es decir, la correlación entre las acciones reales que se desarrollaron y los resultados esperados. Habiéndose abandonado cada vez más este punto, llegándose al momento en el cual la finalidad del programa fue el programa en sí mismo, cerramos el círculo concluyendo que no solamente la factibilidad técnica de las líneas de acción no fue contemplada ni el PJMMT habilitó las instancias para renovarse y actualizarse. Además de ello, se devela la **decisión** como el momento político por excelencia, aquel que reivindica la acción humana

deseable como posible, y sin la cual las mejores iniciativas y deseos acabarán indefectiblemente en el cementerio inagotable de las políticas públicas fracasadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, C. (2001). “Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy”. Revista *Reforma y Democracia* n° 19, CLAD, Caracas.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). Estudio introductorio. *La implementación de políticas*. Méjico: Porrúa Grupo Editor.
- Arroyo, D. (2005). “Hacia políticas sociales integrales de inclusión”. En Ministerio de Desarrollo Social: *Foro Federal de Investigadores y Docentes. La Universidad y la Economía Social en el Desarrollo Local*. 3er encuentro, Buenos Aires.
- Berman, P. (1993). El estudio de la macro y micro implementación. *La implementación de políticas* (2ª ed.) Méjico: Porrúa Grupo Editor.
- Coraggio, J. L. (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. UNGS-Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Coraggio, J. L. (2004). *De la emergencia a la estrategia. Más allá del “alivio de la pobreza”*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Hintze, S. (2006). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Falçao Martins, H. y Fontes Filho, J. R. (2007). ¿En quién se pone el foco?, identificando ‘stakeholders’ para la formulación de la misión organizacional. Revista *Reforma y Democracia* n° 15, CLAD, Caracas.
- Godet, M. (2000). La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. *Cuadernos de LIPS, Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique, CNAM – Prospektiker, Inst. Eur. de Prospectiva y Estrategia*, n° 5, 4ª ed. Act.

Lépure E., Schleser D. (2007). *Diagnóstico del desempleo juvenil*. Recuperado de http://trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_02_07_diagnosticoDesempleo.pdf. Consultado el 27/05/2018.

Martínez Nogueira, R. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros.

Medellín Torres, P. (1997). Inestabilidad, incertidumbre y autonomía relativa: elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en países de Baja Autonomía Gubernativa. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, n° 8.

Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.

Morata, F. (1991). Políticas públicas y relaciones intergubernamentales. *Documentación administrativa*. Madrid.

O'Donnell, G. Oszlak, O. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Bs. As. CEDES.

GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AUH	Asignación Universal por Hijo
BM	Banco Mundial
CFP	Centro de Formación Profesional
DGE	Dirección General de Empleo
ELP	Esquema Local de Prestaciones
GEAL	Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral
IC	Institución Capacitadora
MR	Municipalidad de Rosario
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Santa Fe
OE	Oficina de Empleo
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PJJHD	Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados
PJMMT	Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo
PROGRESAR	Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina
RRHH	Recursos humanos
SCE	Seguro de Capacitación y Empleo
SE	Secretaría de Empleo - MTEySS

FUENTES DE INFORMACIÓN

Instrumentos Legales Consultados

Resolución 497/2008 MTEySS

Resolución 261/2008 SE

Resolución 825/2008 MTEySS

Resolución 521/2009 MTEySS

Resolución 1094/2009 SE

Resolución 1554/2009 MTEySS

Resolución 708/2010 MTEySS

Resolución 905/2010 MTEySS

Resolución 1298/2010 MTEySS

Resolución 1440/2010 MTEySS

Resolución 1553/2010 MTEySS

Resolución 1558/2010 MTEySS

Resolución 44/2010 MTEySS

Resolución 764/2011 MTEySS

Resolución 650/2011 SE

Resolución 2636/2012 MTEySS

Resolución 453/2013 MTEySS

Resolución 1897/2013 MTEySS

Resolución 622/2014 MTEySS

Resolución 2370/2014 MTEySS

Resolución 5/2015 MTEySS

Resolución 269/2015 MTEySS

Resolución 2182/2015 MTEySS

Sitios Web Consultados

www.anses.gob.ar: Aseguradora Nacional de Seguridad Social

www.clarin.com: Diario Clarín

www.infoleg.gob.ar: Información Legislativa y Documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

www.ilo.org: Organización Internacional del Trabajo

www.lanacion.com.ar: Diario La Nación

www.oas.com/es: Organización de los Estados Americanos

www.pagina12.com.ar: Diario Página 12

www.rosario.gob.ar: Municipalidad de la ciudad de Rosario

www.santafe.gob.ar: Gobierno de la Provincia de Santa Fe

www.trabajo.gob.ar: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación

ANEXOS

ANEXO 1: Entrevistas

Celeste Arenas

Fecha: 09/02/2015

Mariano Gálvez: En cuanto a las estadísticas, me dijiste que lo que se puede ver, es lo que está disponible en la web.

Celeste Arenas: y los datos finos hoy en día son para la gente que trabaja en el programa, no hay datos oficiales.

MG: ¿y no hay otros informes que se hayan armado “desde afuera”?

CA: si, en su momento elaboró mucho la OIT, y algo elaboró también la OEA.

MG: es decir que se puede indagar por ese lado.

CA: en la OIT había, porque esto en realidad proviene del Programa Área de la OIT, que se toma y reformula para lo que es el programa “Jóvenes...”

MG: ¿este programa se implementó en otro país?

CA: si mal no recuerdo, en España o Italia.

MG: ¿tenés alguno de estos informes para pasármelos por correo?

CA: se rompió mi computadora y perdí mucha información.

MG: entonces, una de las cuestiones que introdujiste vos, en cuanto a los objetivos, aunque no me lo puedas mostrar en papel. Si uno revisa la resolución (de creación) lo que plantea son líneas de trabajo, pero no dice claramente cuáles son los objetivos.

CA: el objetivo principal del programa es que el chico termine sus estudios formales y tenga su primera experiencia laboral, las primeras incursiones en el mundo del trabajo. Estamos hablando de un chico en situación de vulnerabilidad que para ir a hablar le falta vocabulario para desenvolverse, enseñarles desde cómo se paran, cómo es una entrevista laboral hasta qué es lo que tienen que decir y los diferentes modos de presentarse y hacer un currículum de acuerdo a la empresa o a qué lugar debe presentarse.

MG: sí, las competencias laborales básicas.

CA: mínimo.

MG: y a tu criterio, ¿los objetivos que se planteaba el programa eran fácilmente medibles?

CA: en un principio sí. Cuando comenzó a no ser dinámico el programa, cuando se burocratizó demasiado el programa ahí se complejizó. Otras cuestiones atravesaron, tenés política, cuestiones de RRHH, el trato, uno siempre tiene que estar viendo el objetivo: que el chico esté inserto, que tenga su entrevista, que termine la primaria y la secundaria y que tenga su primer inserción laboral, tenés que estar todo el tiempo marcando la línea.

MG: en un momento determinado fue muy complicado eso.

CA: muy complicado

MG: ¿internamente?

CA: no, en las oficinas, con nosotros no. Entre las oficinas (de empleo), entre el personal.

MG: seguro, el factor humano alterando el direccionamiento claro de la línea de trabajo.

CA: es controlar que el chico vaya a la escuela, que traiga los certificados, al iniciar, a mediados de ciclo y al final el ciclo o no cobra la terminalidad educativa. Al mismo tiempo el colegio debía informar que el chico había empezado, y desde Ministerio se trabaja con educación para determinar el cupo. Un trabajo de red bastante complejo.

MG: y la herramienta de corroboración del cumplimiento de objetivos era...

CA: la pertenencia en sistema. Por ejemplo, como prioridad, este Distrito tiene que ingresar 150 jóvenes: cuántos están en el POI, cuántos están en la escuela, a cuántos se está entrenando en el sector privado para que tengan su primera práctica laboral, todo cuantificado. Entonces tengo ingresados 150, liquidado plataforma, tengo 120 en el CIT (ex POI), con estos 30, ¿qué pasó?, si abandonaron andá y buscalos, convocalos, hacé las dos entrevistas mensuales, por qué no vino. Y un factor que nos juega en contra es el cambio de número de celular, se pierde muchísimo contacto, porque además no manejan correo electrónico, solo algo de redes sociales.

MG: volviendo a los objetivos, me hablaste de 2: finalización de estudios obligatorios y la introducción al mundo del trabajo. ¿Se establecieron prioridades en algún momento?

CA: no, porque siempre es en paralelo, siempre se apuntaba a la parte de educación pero eso había que complementarlo en cada joven con la introducción al mundo del trabajo.

MG: y en cuanto a la implementación, si tenemos que enumerar la cantidad de agencia y oficinas estatales. Está la OE, la GECAL, ¿y ustedes a su vez reportan a quién?

CA: a Nivel Central, Ministerio de Trabajo a Nivel Central.

MG: en la resolución, habla de los ministerios que intervienen en la implementación y aparecen casi todos.

CA: lo que pasa es que en algún momento intervienen en la elaboración de los cursos. Por ejemplo: “Seguridad e higiene”, Ministerio de Salud, etc.

MG: en cuanto a lo operativo es Ministerio de Trabajo. ¿Y las secretarías de Seguridad Social y Trabajo?, ¿participaban activamente?

CA: no, puntualmente con algunos operativos por su cuenta, nosotros no interveníamos.

MG: ¿y la OE de cada localidad era la protagonista de la realización de cualquiera de las líneas del programa?, ¿la articulación con el mundo del trabajo también?

CA: si, en Gerencia si llegaba alguna empresa solicitando algún asesoramiento se derivaba a la oficina de empleo correspondiente. Pero siempre se tuvo el apoyo de gerencia en el sentido de que si había una reunión con empresarios nos convocan y explicamos los programas.

MG: en cuanto a la planificación del programa, hay una parte que es pública y otra parte privativa de los organismos que intervienen. ¿Vos te encontraste con lagunas en el procedimiento?

CA: muchísimas, hay municipios que pedían ayuda constantemente. No hacían el trabajo de campo correctamente.

MG: ¿el trabajo de campo entonces no estaba tipificado claramente?

CA: estaba tipificado, pero es una cuestión de decisión propia del municipio o de quien coordine el programa. Por ejemplo en la selección de las personas que ocupaban cada

rol, designando según los perfiles a personas que correspondan, tutores, implementador, operador de informática.

MG: en cuanto a la OE. Pero a vos por ejemplo, ¿encontraste vacíos en los procedimientos indicados?, ¿tuviste que tomar decisiones sobre cosas importantes que creés que hubiese sido más adecuado que estén indicadas “desde arriba”?, la pregunta es cómo hacer un programa que se elabora federalmente y universal puede meterse en realidades tan heterogéneas no termine siendo una cosa en Santa Fe, otra cosa en Bariloche, de acuerdo a la idiosincrasia del lugar y a las posibilidades que deja abierto el programa.

CA: para mí lo que se tendría que haber hecho es un estudio más profundo en cada una de las regiones y aplicarlo de acuerdo a cada una de las realidades. Más allá de que debe tener un paradigma más general para implementarlo, se tendría que adecuar mucho más a las regiones donde lo llevás adelante

MG: pero la diferencia de la idiosincrasia que detectás, ¿no considerás que se salva con un ajuste en las trayectorias formativas?, ¿requería un esfuerzo previo que personalice más la ejecución de la política pública?

CA: cuando entrás a plataforma, una de las últimas modificaciones que se hizo es modificar los perfiles laborales, al principio había 5 y ahora hay más de 500.

MG: esto genera un problema en la ejecución y en la recolección de la información.

CA: lo que pasa es que el chico se termina aburriendo. Si no tenés un equipo que lo lleve muy bien, el joven te pide qué más hay para hacer. Yo le daría más herramientas al municipio, porque son los que conocen la población, los que están en el día a día. Es fácil adentro de un escritorio programar algo, pero la ejecución es otra cosa. Hay chicos de 18 años que cuentan con las herramientas lingüísticas para comunicarse, y es allí donde hay que llegar.

MG: nosotros como institución tuvimos la impresión de que éramos una fábrica de egresados de cursos, porque el mismo chico que había tenido en cocina luego volvía a soldadura. ¿Cuál es el objetivo?, ¿qué está quedando en el camino?, ¿tal vez el chico estaba muy cómodo cobrando el estipendio?, o generaba empatía con la institución y se quedaba ahí. Ahí el objetivo del programa empieza a desvirtuarse.

CA: tal cual. Si un chico tiene un perfil para talabartería, perfeccionalo en ese perfil, y el día de mañana a través de un PEI⁸³ se ponga un emprendimiento, no solamente se tiene que vincular en relación de dependencia sino que a través de un microemprendimiento: el Ministerio le daba un dinero, ponía su emprendimiento, se hacía un seguimiento y hoy en día hay muchísimos emprendimientos de jóvenes que lograron tener su vinculación laboral.

MG: ¿y vos creés que en ese sentido el Ministerio garantizó los recursos tanto materiales como inmateriales para las oficinas de empleo para hacer bien este trabajo? Tal vez se piensa que un tutor puede acompañar a 10 o 20 chicos, pero si eso no se va actualizando termina siendo tutor de 500 chicos.

CA: el Ministerio ha pagado todo. Quizás yo hubiese hecho diferentes cursos y mayor capacitación para el personal. En mi caso yo me capacito por mi lado, pero no toda la gente está capacitada.

MG: uno de los vicios que encuentra la gente que analiza procesos de implementación es pensar que un manual de procedimiento bien tipificado no significa que quien lo lee es capaz de ejecutarlo, en realidad puede haber un abismo absoluto entre un manual y una persona.

CA: si, se bajó un modelo que no se ajustó a la realidad, fue muy generalizado. Se bajó una encuesta de 4 hojas, que con 3 preguntas simples ya tenías un modelo determinado. Se perdió la flexibilidad, si bien una línea de trabajo tiene que haber siempre, hay que dejar cierto margen, hay cursos que quedaban desiertos por obsoletos.

MG: ¿vos intervenías en la mesa evaluadora (de proyectos de capacitación)?

CA: lamentablemente no.

MG: porque había propuestas de capacitación que vos decís, es muy difícil que un chico en Rosario en 2013 consiga trabajo de esto.

CA: totalmente, en ese sentido hay que ajustar muy bien la expectativa y la frustración, el chico no puede tener más frustración, trabajamos con jóvenes que ya están completamente frustrados

MG: ¿ustedes intervenían en la selección de RRHH de los municipios?

⁸³ Programa de Empleo Independiente.

CA: a veces nos permitían y a veces no. Uno miraba y decía “un Ingeniero en Sistemas como Orientador, no”, pedíamos por ejemplo para manejo de plataforma perfiles más técnicos y más de psicólogos, docentes, relacionados a la parte humanística.

MG: está bien, pero había díscolos y ustedes no podían hacer nada al respecto, aunque lo pague el Ministerio de Trabajo.

CA: exacto.

MG: ¿tenían lugar como GECAL para pensar metas independientes, anuales, en un marco de dejar hacer del Ministerio de Trabajo?

CA: se pactaban con el municipio. Al principio del programa se realizaba un estudio poblacional, cantidad de jóvenes.

MG: ¿y los datos estadísticos de donde los sacaban?

CA: los suministraban los municipios.

MG: ¿esos estudios previos tampoco son disponibles?

CA: hay que pedirlos en la municipalidad.

MG: ¿hubo cambios en la implementación?

CA: grandes cambios. PROGRESAR, fue un cambio terrible, días enloquecedores en los que los chicos estaban totalmente desorientados, no se bajó una línea clara de acción. También cuando para la terminalidad educativa se restringió a instituciones públicas, los cupos no alcanzaron. Se hacían convenios entre el Ministerio de Trabajo y el de Educación.

MG: cuando funcionó, ¿se trabajó bien con los privados?

CA: si, porque era por otorgamiento de cupos.

MG: ¿y esa decisión de dejar de trabajar fue de?

CA: de Nivel Central.

MG: medición de impacto, lo más parecido a eso son esos informes que se elevaban. Como para imaginármelo aunque no lo pueda ver: se hace un convenio con el municipio, se firma un protocolo anual con objetivos netamente cuantitativos (ej.: 10000 jóvenes que se incorporen).

CA: no, el objetivo está bien claro (el mencionado antes) los otros protocolos son adicionales al protocolo madre: sectoriales, territoriales, etc.

MG: tampoco había metas cuantitativas respecto al ingreso al mundo del trabajo

CA: no, no había un número. Cuando se hacían los informes semestrales y la rendición anual iba diciendo cómo iban avanzando los objetivos.

MG: ¿y se cumplían habitualmente los objetivos?

CA: sí, en algunos municipios más y en otros menos, pero en general se cumplían los objetivos.

MG: ¿hubo algún decaimiento en cuanto a los años?

CA: sí, porque se mantuvieron las mismas prestaciones, no hubo renovación de prestaciones o contenidos. No es lo mismo un joven que ingresa hoy a un joven que ingresa dos años atrás, lo mismo con las tecnologías. Por más que sea joven en situación de vulnerabilidad, hay cosas que para ellos son imprescindibles, la tecnología y las vestimentas, el celular y las zapatillas. No hace falta para un curso de Word o Excel las 30 PC, tal vez con una sola pantalla y desde sus celulares los chicos están en red y eso no se está teniendo en cuenta, así como el uso de redes sociales para buscar trabajo: seguimos cayendo en el CV en formato de papel.

MG: tiene que ver también con la falta de cambios en el programa. Hoy me decías que no tuviste gran contacto con referentes de otras Gerencias del país, y también me decías que considerarás que no se implementó de manera homogénea en todo el país.

CA: sí, la bajada de línea fue para todos, pero cada cual se va adecuando a lo que su realidad le permitía.

MG: hubo mucha influencia del color político y la coincidencia del municipio (la entrevistada asiente con la cabeza y sonríe). Me imagino que sí, partimos de que en Bermúdez se firmó en 2007 y en Rosario en 2009.

CA: pasa que se empezó con una prueba piloto, el primer municipio que hicimos fue capitán Bermúdez. En Rosario se tardó más también porque está Distritalizado, fue como 6 municipios en 1.

MG: dejando de lado esa cuestión natural de parte de la política, una vez que se empieza a implementar, ¿hubo problemas como recorte de información, a niveles burocráticos, la articulación fue positiva?

CA: sí fue positiva, de nuestra parte al menos, la información se brindó siempre a todos por igual.

MG: ¿y retornó en el mismo sentido?

CA: algunos más, otros menos. A todos se les pidió por igual, a algunos les costó más y a otros menos.

MG: ¿vos creés que el programa se implementó como esperaba el gobierno nacional?

CA: en un primer momento sí. Después del PROGRESAR no, fue un punto de inflexión contundente, porque en vez de extender lo que era el “jóvenes” incorporaron otro programa, cuando es casi lo mismo, donde ya estaban las negociaciones hechas, sectoriales, territoriales...

MG: ¿y por qué creés que se hizo eso?

CA: una cuestión política, de mostrar algún tipo de programa que ya estaba, causar mayor impacto, mostrar algo nuevo (yo estaba de vacaciones y me llama una amiga de nivel central y me dice “nos quedamos sin trabajo, salió el PROGRESAR”). Me costó mucho encontrar la diferencia, ¿dónde está la diferencia? En la incorporación del salario mínimo vital y móvil y la incorporación de la universidad.

MG: y además de esta relación “implementación – expectativa del Estado nacional”, la relación “resultados – expectativa del Estado Nacional”, ¿creés que cumplieron los resultados?

CA: se podría haber dado muchísimo mejor, se podría haber llegado a muchos más jóvenes, lugares, más allá de la política que se tenga, hay muchísimo por hacer. Es un programa fabuloso, tejiendo redes, no se puede trabajar aislado, hay muchos logares a los que no se llegó, donde hay que reformularlo, cada municipio tiene una complejidad social muy grande. Por ejemplo en Roldán la mayoría de los jóvenes tienen hijos, y se debe tener en cuenta al momento de planificar las acciones.

MG: la pregunta del millón es si creés que se puede.

CA: sí, yo creo que hay que reactivarlo, cambiar algunos procesos, repensarlo, cambiar algunos procesos. Club de Empleo dejó de servir.

MG: ¿los espacios como el Club de empleo?

CA: son 4 meses donde los 2 primeros meses se lo prepara para entrevistas laborales y los otros dos son de seguimiento. Tenés proyecto formativo personal, cómo hacer un CV, cómo ir...

MG: pero están ubicados en diferentes momentos de las trayectorias de los jóvenes.

CA: obviamente, pero igual, ya lo tenés hecho. Si vos cuando ingresás al programa hacés el POI, el Club de Empleo no te sirve.

MG: ¿y las instancias de entrevista sirvieron?

CA: yo creo que sí, si vos lo llevás bien, el chico responde. Cuando ve que va a las entrevistas y cobran, ven que funciona. Es fundamental el boca en boca, joven que no va, joven que no cobra. Si alguno se pasó, puede que no me lo hayan dicho, que se me haya ido de las manos, son 24 municipios...

MG: si, a eso iba con la pregunta de si era posible.

CA: yo creo que sí, hay que trabajar 2 días en GECAL y 3 días en territorio.

MG: ¿y cuál fue tu régimen?, ¿5 días en GECAL?

CA: sí.

MG: ¿estaban estipulados viáticos para vos si es que querías marcarte tu agenda?

CA: no, depende de muchos factores, tener chofer, la camioneta.

Celeste Arenas, Román Fellippelli y Enrique Pedrana

Fecha: 10/02/17

Mariano Gálvez: con el mayor nivel de precisión posible, ¿cómo definirían su rol?

Celeste Arenas: en su momento cuando se implementó yo tuve un rol muy activo porque se planificaba a través de metas que había que cumplir y era bajar la política del estado nacional al territorio. Era en coordinación con las restantes oficinas, se ponían metas de acuerdo a la realidad de cada lugar.

MA: dependía de vos el vínculo con la OE de Roldán, de Rosario, etc.

CA: Si, el contacto de Gerencia⁸⁴. Nosotros tenemos un Coordinador de Políticas Activas que es el primer enlace con las oficinas que teníamos, y a partir de ahí nosotros podíamos hacer todos los contactos con las oficinas.

MG: y en la bajada de la política, se esperaba que vos llegues a todas las oficinas de empleo

CA: si, cuando nos decían que había que llegar a tal o cual territorio, teníamos que trabajar para llegar a esa población. Siempre se trataba de llegar a los objetivos que nos proponía la Gerencia, llegar a tales Comunas o Municipios. Desde la creación de los protocolos, la recepción de los currículums para la selección del personal de las OE que llevaría adelante el “jóvenes”⁸⁵, la capacitación tanto humana como en el área informática, hacer la supervisión de los datos, trabajar más en red ante situaciones especiales.

MG: pero en supervisión hay otras personas. ¿Vos Enrique estás en supervisión?

Enrique Pedrana: no, estoy en un área que debe proveer cursos de capacitación para los jóvenes. Ellos primero tenían que hacer un taller (el POI), para después hacer un curso de capacitación y luego tener un entrenamiento laboral, esa era la secuencia.

MG: ¿vos también estabas en diálogo con las OE?

EP: poco, a través de los distintos programas: el territorial, el sectorial. Desde el punto de vista del PJMMT para tener una oferta de cursos desde todos nuestros programas: sectorial, provincia y territorial.

Román Fellippelli: para los participantes del PJMMT estas instancias eran obligatorias. Entonces el trabajo que teníamos con Enrique era atender a esa demanda, armar los esquemas locales de prestaciones para que puedan atender a esas demandas de capacitación.

MG: ¿y eso en diálogo con quién?

RF: con la OE.

EP: el territorial con la OE, el sectorial con los “sectores”⁸⁶, ya venía decidido pero tratábamos de coordinar.

⁸⁴ Léase GECAL (Rosario).

⁸⁵ Toda referencia al “jóvenes” que se manifieste en la entrevista refiere al PJMMT.

⁸⁶ Sindicatos, Cámaras empresariales.

RF: tratábamos de conciliar cada sectorial, territorial, y otros programas como el de capacitación para el trabajo, con la mirada de la OE.

MG: que son los que controlan la dimensión socio productiva del territorio.

RF: es más, te puede decir mejor Celeste, pero el PJMMT se caracterizó por reforzar lo que era la apuesta a la Red Federal de Servicios de Empleo. Cada OE debería haber creado una especie de OE paralela para el PJMMT.

MG: si, en la norma de creación habla de un área de atención especializada en la temática de juventud y empleo en la OE.

CA: debía garantizar todas las prestaciones. Cuál era el objetivo: que llegue la persona, termine sus estudios formales, se capacite, esté preparado para insertarse al mundo del trabajo a través de la finalización de los estudios formales y a través de la capacitación.

MG: también con el apoyo para la generación de un microemprendimiento.

CA: exactamente, que tenga las herramientas básicas para salir de la marginalidad.

RF: que a mi juicio personal esa fue por un lado una apuesta interesante y positiva dentro del programa, pero que se terminó transformando en lo que creo que resultó la mayor de sus debilidades. No sé qué pensarás vos Celeste, pero tenía una enorme carga de trabajo administrativo.

CA: elaborar un protocolo, sentarse con las instituciones de capacitación para diagramar hasta qué curso y POI se iba a dictar y adónde, la cantidad que necesitábamos en función de la demanda. Eso por un lado. Por el lado de educación, ver la disponibilidad de EEMPA. Y todo el trabajo administrativo: firma de protocolos, elección de los RRHH para cada OE, era muchísimo.

MG: carga administrativa, estamos hablando también para las OE.

RF y CE: sí.

MG: para todos, es decir que el recurso humano que debía tal vez estar en contacto con el joven se “perdía” en el seguimiento de la carga administrativa.

RF: eso dependía quizás del seguimiento de la tarea del rol de cada uno. Yo lo que recuerdo, porque recuerdo lo que corría Celeste con el programa, es que era muy engorroso desde el punto de vista técnico administrativo.

MG: por la dinámica de los protocolos semestrales y anuales, había que empezar, había que terminar, había que rendir, había que empezar de nuevo...

CA: exactamente, había protocolos cada seis meses y cada un año. Los protocolos cada seis meses eran los protocolos administrativos de RRHH. Se corregían las metas de los objetivos planteados y después la renovación del PJMMT que se hacía anualmente. Cuando un municipio quería continuar con el programa tenía que renovarlo, se hacía una revisión del protocolo, si llegó a las metas, a los objetivos, si se plantean nuevos objetivos, si se reestructuraban. Hasta nos ocupábamos de los conflictos que había entre los RRHH, todo, para poder llegar a los objetivos y tener mayor llegada.

MG: ¿y había manera de evitar eso?

RF: eran las características que se le había dado al programa, se generaron dos cuellos de botella importantes en la implementación. Un problema que siempre había era el del cupo en las escuelas, y el otro era el del requisito de la obligatoriedad del taller (el POI). Después eso cambió: el taller siguió siendo obligatorio pero no era imprescindible que se haga al principio.

EP: pero como política es más coherente que la persona haga primero el taller. Hubo una deficiencia en el Ministerio de no tener los fondos para hacerlo, contratar la institución, etc.

MG: aparte después se volvió un poco gris quién debía financiar. A mí en una oportunidad me llama la OE para ver si nosotros podíamos prestar el servicio porque habían conseguido fondos de otro lado, de la provincia, que antes estaba trabado, estaban todos los jóvenes en el cuello de botella. ¿Y el cuello de botella en la Escuela?, en algún momento me mencionaste que se cerraron las puertas a los privados.

EP: yo lo que veo es que en la modalidad de adultos estaban todas ocupadas. Y la provincia nunca aceptó la modalidad a distancia, en Buenos Aires lo solucionaron por ese lado.

MG: y restringir el acceso a – los colegios – privados, ¿fue decisión de quién?

CA: del Ministerio. Al principio como no había disponibilidad se incorporaron algunos EEMPA's privados incorporados, y después no, pues se veía mal que entre al

programa alguien que podía pagar una cuota, por más que sea una cooperadora. Por eso se decidió excluirlos.

RF: el sistema informático llevaba también mucho tiempo, era un programa de mucha gente.

RF: además fue un programa al cual la anterior gestión le dio mucha centralidad porque se lo vio como la pata que faltaba: ya se estaba trabajando con el Seguro de Capacitación y Empleo, cuando lo anunció el Ministro a fines del 2007 a partir de un acuerdo con el BM, la pauta era ir por los jóvenes, en ese entonces se hablaba de que el desempleo joven duplicaba o triplicaba el índice general.

MG: claro, aparte el espectro de admisión al programa era amplio. Si tenías entre 18 y 24 años y estabas desocupado ingresabas al programa.

RF: si tenías el secundario incompleto.

MG: claro, pero si ingresabas y terminabas el secundario podías continuar en el programa.

CA: podías continuarlo y participar de otra prestación, como capacitación, o un empleo independiente, continuabas siempre y cuando hagas una prestación.

MG: ¿con qué actores trabajaba la GECAL? Estoy pensando en que, por ejemplo, la OE no es un actor si no varios.

CA: yo trabajaba con Flor Abella, coordinábamos con ella y luego bajaba a los Distritos, controlaba, los visitaba, ingresaba a la plataforma y me fijaba cuantos chicos estaban cargados, a cuántos entrevistaban.

MG: tu relación con los Distritos no estaba mediatizada por Flor entonces.

CA: en realidad para la bajada se ocupaba ella, pero para el seguimiento y control yo visitaba directamente, hacía una supervisión directa.

MG: ¿y cómo era la estructura del PJMMT dentro del Distrito?

CA: estaban los RRHH. En su momento había un tutor, un orientador, y un operador en plataforma. Y después se incorporó un tutor más, y vos entrabas y no estaba accesible, estaba atrás de todo.

MG: ¿me estás hablando del Distrito Centro?

CA: Distrito Centro, a la izquierda pasando el banco estaba el PJMMT. Y también el problema que teníamos era el de la visualización. Queríamos poner cartelera y a veces había algún inconveniente con los jefes de los Distritos y no nos dejaban poner banners que tengan el logotipo de nación, hasta teníamos que trabajar con ellos para dejar que nos pongan un cartel.

MG: y dentro de lo que era la oficina central de la OE, vos trabajabas con Artale (Diego, subdirector), con Gabriela Estrella (directora).

CA: más que nada tenía relación con ella el Coordinador nuestro, Guillermo Pinto. Cuando había alguna reunión de coordinación trabajábamos con él. Algunas veces tuvimos reuniones con la Intendenta cuando tratábamos alguna cuestión como la contratación de los RRHH, porque arrancamos con 24 y luego sumamos 12, quién financiaba a esos 12, eran cuestiones que teníamos que trabajar.

MG: ¿y la estructura de soporte del PJMMT dentro de la GECAL?

CA: primero el Gerente (Cristian Recchio), luego el Coordinador de Políticas Activas (Guillermo Pinto), y un referente, primero fue Yanina y luego yo.

MG: y el caso de RF y EP son roles que estaban transversalmente y de soporte a este programa como a otros.

CA: exacto. Depende de la demanda que tenías en la oficina tenías que acudir a diferentes referentes.

MG: ¿y con la provincia?, ¿Ministerio de Educación?

EP: nosotros nos ocupábamos de las dos patas: por un lado, la terminalidad educativa, garantizar espacios donde los chicos puedan terminar, y por otro lado los cursos de capacitación para los diferentes programas.

MG: volvemos a lo mismo, el Esquema Local de Prestaciones lo garantizaban ustedes.

RF: lo que es capacitación y terminalidad educativa, pero también lo que es inserción laboral, entrenamiento laboral, emprendimientos productivos. Lo que se ponía a disposición del joven era toda esta batería de políticas. Que guardaba una lógica como decía EP de que primero haga un taller, y que luego se transformaba en un proyecto ocupacional, su trayecto formativo: ibas a la escuela o te capacitabas.

EP: en función de lo que resultaba en este taller uno configuraba.

MG: si, el programa según se crea son 8 líneas diferentes de trabajo, entre las cuales el chico va “saltando” y configurando su recorrido.

RF: tal vez el chico estaba en la escuela pero un empleador demandaba un perfil determinado y el joven podía vincularse a un programa de entrenamiento.

MG: ¿y el municipio en los hechos colaboraba con el esquema local de prestaciones?, acercando empresas, cámaras, escuelas no porque dependen de la provincia.

CA: a través de intermediación laboral, acercaban algunas empresas.

MG: ¿y quién estaba a cargo de intermediación laboral?

CA: la Psicóloga Marcela Rattaro, Marcela Brunelli, Adriana Ricardi.

EP: de todas maneras esa siempre fue la pata más floja que tuvo todo el proceso.

RF: pero en todas las OE.

MG: no algo excluyente de Rosario.

CA – EP: no, para nada.

MG: si, hay un momento que yo lo imaginé como quiebre, y es cuando la DGE pasa de la Secretaría de Promoción Social a la de Producción. Con mayor o menos expectativa creo que todos pensamos que se lograría una vinculación más fuerte con el sector productivo.

CA: había una muy baja relación de inserciones laborales en comparación con la cantidad de jóvenes que había. Más allá de cualquier práctica profesional, era muy positivo si el joven tenía una práctica como repositor de un supermercado, porque pasaba de no tener nada a tener esa experiencia. Pero faltó reforzar mucho más ese punto.

MG: ¿y eso claramente dependía de ellos?, ¿o también de ustedes?

EP: no, las vinculaciones dependen del territorio.

RF: y la Gerencia acompañó, pero nunca fue su función hacer intermediación laboral.

EP: hubo una primera etapa con la agencia estatal de intermediaciones, se creó en los noventa, pero rápidamente no anduvo.

MG: ¿como el NEXO Empleo?

EP: algo así. Uno de los temas es que las empresas no van. La frase del ex Ministro Carlos Tomada era que así como cuando uno está enfermo va al médico, cuando necesita trabajo se tiene que dirigir a las OE, no funcionó, la gente no va a la OE a buscar trabajo.

MG: entonces, las líneas de trabajo que tenían que ver con la vinculación al mundo del trabajo las realizaban con las áreas de intermediación laboral.

CA: sí, había algunas oficinas que trabajaban mucho mejor, como la de San Lorenzo, que se vinculaba mucho para entrenamiento laboral.

MG: ¿con las cerealeras?

CA: con ellas o con farmacias, carnicerías, realmente trabajaron muy bien.

MG: ¿te parece que hay una cuestión de escala?, municipio más pequeño, mejor vinculación.

CA: yo creo que tiene mucho que ver con el compromiso, el compromiso social que vaya más allá de lo político.

EP: de hecho la escala de alguna manera influye, pero algunos municipios chicos trabajaban bien, como el de Capitán Bermúdez, Puerto San Martín, y otros no tanto.

CA: por eso voy a la cuestión personal.

RF: coincido con esa apreciación, dependía mucho del coordinador de la OE, de hacer uso de estas herramientas.

EP: creo que en general los municipios le daban poca importancia a las OE, nadie ponía funcionarios clave, los cambiaban.

CA: yo recuerdo municipios que me decían que tenían problemas con los RRHH y los citaba, les preguntaba qué necesitaban, nos poníamos de acuerdo y trabajábamos por expectativa. Había municipios que llamaban y uno siempre estaba, y no se trataba solamente de incorporar jóvenes. Toda una red que se tejía. Y había municipios que tenían una llegada mucho más difícil, cuando querías intervenir no era tan sencillo. Considerando que de la calidad de los RRHH depende también cómo se siente el joven.

RF: lo que mencionó EP es una cuestión clave, respecto a la rotación del personal. Inicialmente, el proyecto de las OE fue dotar a los municipios y a OSC de una herramienta práctica y directa para trabajar políticas de empleo. Me parece que al Ministerio le costó mucho instalar esta idea en los municipios, los cuales más tarde o más temprano,

dependiendo de los casos, los perfiles, la mirada, el referente local, las OE terminaron siendo absorbidas por la estructura burocrática de los municipios. Y por su naturaleza requiere que la persona que esté allí tenga una determinada formación, mirada. Al principio fue compatibilizar los perfiles. Ejemplo: “que lo agarre la asistente social”, y la asistente social tenía sobre el empleo una mirada muy distinta, lo veía más como una cuestión asistencial, de emergencia.

MG: o se instalaba dentro de la lógica política donde se priorizaba la confianza y no la formación pertinente.

RF: exacto.

EP: si vos arrancás del programa joven, esto es una problemática anterior. La OE tenía 3 perfiles, y supuestamente te presentaban los CV y se analizaba minuciosamente. Después en realidad eso no fue así. En algunos lugares el intendente sacaba el escritorio, la PC, porque los necesitaba para otra cosa.

RF: y también en general lo sufrió Celeste, hay municipios más estables, pero el cambio fue permanente.

EP: y otros que son malos, y uno está cansado de insistir en que lo cambien, y no lo cambian.

CA: y lo que implica capacitar a una nueva persona en todo: que conozca a los jóvenes, que arme una red, consiga una entrevista laboral, si había alguna problemática hacia donde iba derivado, todo.

RF: entonces vos te desgastabas capacitando a alguien, y después “tuvimos que cambiarlo”, “lo necesitábamos en otro lado”, y nuevamente todo el proceso.

MG: era el talón de Aquiles de la pretendida transversalidad de la Red Federal de Empleo porque no dejaba de depender de los Municipios.

EP: como política yo creo que uno de los errores es que cuando se implementa el PJMMT se da por sentado que las OE funcionan como corresponde.

MG: el PJMMT fue un impulso muy fuerte para las OE igualmente, donde no había se creó.

EP: y sí, fue el Familias⁸⁷, el Jefes de Hogar⁸⁸, el Seguro de Capacitación y Empleo.

CA: el punto no era tener OE, sino tener el PJMMT. Entonces, si no tenías OE no tenías el programa.

RF: y después generó enorme cantidad de problemas el PROGRESAR, cuando se superpuso ahí fue.

CA: un espanto.

MG: como una bicicleta con ruedas de diferente tamaño.

EP: una mezcla de dos cosas.

MG: ¿cuánto tiempo antes se enteró la GECAL?, porque se anunció por cadena nacional.

CA: yo recuerdo que estaba de vacaciones y en un momento dije “me quedé sin trabajo”.

EP: se lanza para finalizar la escuela, y hacer la universidad. Al agregarse la formación profesional ahí se mezcla con el "jóvenes”.

RF: encima la parte operativa se la dieron a ANSES.

CA: nosotros por ejemplo tomábamos 20 jóvenes y queríamos hacer un rastreo de su recorrido. Cuando intervenía PROGRESAR nos quedábamos sin información porque la tenía ANSES, entonces la historia laboral del joven se me cortaba, y yo no tenía manera de saber si llegaron o no a los objetivos.

RF: y yo te puedo asegurar que era mucho más fácil que te compraras un libro de física cuántica avanzada, leerlo y entenderlo que tratar de entender la relación que había entre los dos programas.

MG: y lo dicen ustedes que eran parte del riñón.

RF: es que una persona se podía vincular a los dos programas y cobrar por los dos programas.

CA: pero no sabés por qué ANSES.

EP: y la discusión, que lo podía hacer en forma directa, pero en realidad no, tenía que ir a una delegación.

⁸⁷ Programa Familias por la Inclusión Social.

⁸⁸ Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

RF: y después me acuerdo que venían instituciones privadas de capacitación y decían “quiero mi número de REGICE” porque me lo están pidiendo los alumnos. Y nosotros le decíamos que por más que se lo hagamos tramitar ninguno de esos chicos va a cobrar. Porque iban a ANSES y decían “estoy haciendo un curso”, y le preguntaban qué curso, “Auxiliar de Farmacia”, “en qué institución”, “en tal institución”, “no me figura en el REGICE, no te puedo anotar”. Entonces desesperado iba el pibe a pedir el número de REGICE, cosa que la institución no tenía ni idea. Fue todo una locura.

MG: y en esta cuestión de poder, vos dependiente de algunas oficinas, ¿había mucho “pase de factura”?

CA: no, por ahí en el momento de las renovaciones, había más control, se controlaba mucho más los objetivos. Lo que hacíamos era controlar más todo el tiempo. Recuerdo que una OE me decía “yo tengo para hacer 3 CIT”, y yo les respondía “no te los voy a dar”, “¿por qué?”, “porque el mes pasado me pediste un CIT, fueron dos personas y lo tuve que dar de baja”, o sea, donde está el compromiso. Si vos me vas a pedir un curso, es porque lo vas a completar con la gente porque el Ministerio destina los fondos y porque si no la institución tampoco va a cobrar, es todo una cadena. Después sí, uno bajaba directamente las líneas que se tenían que trabajar.

RF: yo recuerdo que ella (CA) hizo un trabajo titánico porque todo esto que ella te está contando tan sencillamente insumía una carga titánica. De ella con los municipios, pero también estaba toda la estructura del PJMMT del Ministerio, que llegó a tener tanta importancia que era casi como una secretaría paralela a la Secretaría de Empleo. No por lo formal sino por el tamaño.

CA: y después de La Matanza llegamos a ser los segundos con más jóvenes.

MG: por lo que me relatan, el programa en sí tenía bastante vulnerabilidad en tanto cualquier eslabón de la cadena tenía la capacidad de que no se llegue a los objetivos.

CA: si, tenía que estar bien programado, bien diagramado y llevado adelante. Teníamos tantos municipios y tanta cantidad de CIT y no cumplían con las metas y el Ministerio me decía, un protocolo por tal cantidad de metas y millones y se bloquea por un CIT porque no cumplieron ni la cuarta parte, entonces vos Celeste qué me estás pidiendo, y había que dar la respuesta con los números de todo, ponerse a ver en cada caso qué pasó,

qué no pasó. En épocas determinadas uno tenía que dar respuesta de todo, porque no eran protocolos simples, implicaban fondos para los RRHH, para encuestas, para los cursos, etc., representaba un volumen importante, era una cuestión compleja.

MG: y si un municipio se atrasaba en una rendición, ¿vos te veías imposibilitada de conseguir nuevos fondos nacionales para una nueva tanda en otros municipios?

CA: me ha pasado sí que he tenido protocolos trabados porque algunos municipios estaban atrasados en la rendición y luego se destrababa pero no para esos municipios.

MG: pero un municipio no se veía perjudicado por otro.

CA: no, salvo por pagos del Ministerio. Cuando no salían, era por el Ministerio. Había una institución que hacía una determinada cantidad de CIT, y el Ministerio no pagaba, se paraba todo.

EP: con los talleres (CIT) teníamos el problema de que pocas instituciones daban muchos talleres, entonces eso complicaba, se trababa uno y eso trababa muchos lugares. Pero por otra parte las prestaciones (cursos de capacitación) eran territoriales, cada municipio tenía sus instituciones. Esa mezcla de coordinar estas cosas...

RF: un municipio se podía quedar sin cursos de formación, si no rendía un protocolo determinado.

MG: y pasaba esto de los pagos que vos decís: si el Ministerio no pagaba, llegaba el nuevo protocolo y – nos pasaba a nosotros – las instituciones decían “no entramos”.

EP: no sé por qué no se siguió con el formato de los 3 talleres y se transformó en CIT para que cada OE contrate a una IC que tenga las condiciones suficientes. El CIT no era sino una síntesis de los otros tres talleres. Lo que sí importaba era la persona que dictaba los talleres, cada OE resolvía a su manera. Cuidando eso, el taller funcionaba.

MG: y ahora algunas más cortitas, algunas tal vez no atravesaban directamente a la GECAL. A los jóvenes que se “bajaban”, ¿qué tipo de seguimiento se les hacía?

CA: era muy difícil, cambiaban los n° de celular constantemente, mayormente no usaban correo, se ha llegado a mandar hasta 3 cartas, el domicilio no era el correcto, no era el que figuraba en el DNI...

MG: perdón, ¿el recurso de la carta era una idea de la OE?, no estaba estipulado.

CA: el procedimiento era: mínimo dos veces al mes se debía contactar al beneficiario, ver lo que estaba haciendo, etc. Si no venía se lo suspendía, y si no hacía ninguna actividad por un plazo de dos años se lo daba de baja. Si iba dos veces por mes a la entrevista, por un lapso de 2 meses cobraba la prestación básica, si después lo llamaban y no aparecía, se lo suspendía, y si durante dos años el sistema no detectaba movimiento se lo daba de baja.

EP: eso en la teoría. Si en realidad el chico se anotaba a un curso, iba a dos o tres clases y no iba más, se lo sostenía. Se priorizaba lo social.

MG: que el chico no se “caiga”. Igualmente las responsabilidades de eso las tendría que hacer la OE.

CA: no, la OE no lo va a hacer, porque tienen un horario de trabajo determinado. Y el tutor que tiene que tener las dos entrevistas mensuales, a excepción de que el chico esté asistiendo a un curso, o al EEMPA. Tuvimos dos momentos de gran cantidad de bajas, cuando se realizaron ajustes en el sistema, no sabíamos qué estaba pasando y era que se detectaban incompatibilidades.

MG: ¿había “huecos” en las prestaciones que ofrecía el Ministerio?

CA: había huecos.

EP: pero seguían cobrando una base...

CA: no siempre.

MG: entonces ante un hueco se podía a llegar a sostener en lo económico pero no en lo operativo: el joven quedaba desocupado pero cobrando.

EP: y algunas veces que no cobraban. Después se terminó acomodando, cobraban la prestación básica mientras se mantenían en el programa.

CA: pero realmente fueron una lástima los huecos que hubo, porque había chicos que realmente lo seguían y por cuestiones burocráticas administrativas municipales, provinciales y nacionales quedaban en el camino, fue indignante.

MG: por otra parte, el programa tenía un objetivo, la empleabilidad de la población joven, históricamente vulnerable. Por otro lado, tenía 8 líneas de trabajo. ¿El objetivo se cumplía a través de estas 8 líneas?, ¿o se volvió tan duro que terminó por responder a otros objetivos y no a los que estaban plasmados en el programa?

CA: antes de que se convierta en un “plan social” sí.

MG: ¿y en qué momento situás esa transformación?

EP: el objetivo era el mismo programa. Si vos lo medías por el impacto, y un año después evaluabas cuánta gente consiguió trabajo, el porcentaje es bajísimo.

MG: tal vez uno decide que debe sostener el programa igual.

CA: hubo muchos chicos que por suerte tenían el perfil de emprendedor y avanzaron. Pero lamentablemente si hubiese habido mucha más intermediación laboral o prácticas en empresas hubiese tenido otro impacto.

MG: claro, yo en realidad dejo en claro, el perfil de la institución a la cual pertenezco y adscribo. Es una lucha que tengo, y es que si vos elegís trabajar con los vulnerables, arriégate al fracaso, no podemos lanzar un programa así y esperar que el 75% de los participantes terminen en un empleo formal. Tal vez el fracaso mismo es en términos cualitativos inherente a la implementación de un programa así. Lo que no implica que uno evalúe qué cuestiones se deben ir corrigiendo.

CA: nosotros trabajábamos absolutamente todo, cuando estaban dando el POI, que no podían asistir si no estaban higienizados, que se tenían que sacar la gorra. Hemos tenido incluso casos de venta de drogas dentro del curso.

RF: creo que el programa nos puso frente a una realidad que no todos quieren ver, y es que si bien hubo chicos que se comprometieron con todo en el programa, y hasta las fallas nuestras los perjudicaron, hubo también muchos chicos por la situación de vulnerabilidad en que se encuentran, no estaban en condiciones de aprovechar las oportunidades que se les daban, no se comprometían, no asistían. Son cuestiones más estructurales. Este programa como muchos – ejemplo manos a la obra – se diseña frente a un supuesto, y es que hay una serie de cuestiones previas que están resueltas. Como te dijo EP uno de los inconvenientes que tuvo el PJMMT es que las OE no funcionaban.

MG: y que todos los chicos estaban deseosos de una posibilidad para hacer una práctica en empresa.

RF: y no siempre fue así. Yo recuerdo en el “Manos a la Obra”, el inconveniente que teníamos era que los emprendimientos eran grupales, de todo el núcleo familiar. Pero el Ministerio no evaluaba al grupo, daba por sentado que el grupo existía y funcionaba. Y el

95% de la carga administrativa que teníamos con EP en ese momento era por 3 señoras que le dieron el emprendimiento y se pelearon a muerte, que las máquinas están en la casa de ella y no me deja entrar, sin herramientas legales para intervenir, había que hacer malabares. Ese tema de dar por resueltas determinadas cuestiones. Te encontrás con una realidad del profundo deterioro del tejido social en los últimos 30 años, crisis en la familia, crisis en la educación. Chicos que llegan con cuestiones no resueltas como el respeto a la autoridad, el respeto a las reglas, independientemente de la condición social. Tampoco se trata de estigmatizar a los chicos de sectores vulnerables.

MG: o también decir que la vulnerabilidad es un concepto mucho más complejo del que manejamos.

RF: mucho más complejo y transversal a las clases sociales.

MG: una cuestión menos profunda. Las prestaciones económicas, ¿cómo se determinaban?

CA: ¿cuánto cobraban por el CIT y los cursos?, los determinaba el nivel central.

MG: ¿en base a algún parámetro?

CA: no, una vez al año se ajustaba.

EP: dependía del presupuesto del momento.

RF: para que vos te des una idea, el Seguro de Capacitación y Empleo se creó en 2004 y se fijó en prestación monetaria en \$225. Estamos a 2017 y la prestación está exactamente igual. El programa está totalmente activo y destinado a población especialmente vulnerable. La persona entra y la prestación básica que cobra son \$225 por 18 meses.

MG: ¿y si esa persona realiza un curso de capacitación?

RF: bueno, ahí se incrementa, pero para que tengas una idea.

EP: generalmente una vez al año, con el presupuesto, se veía...

MG: por último, la relación entre las agencias, ¿fluyó o fue una cuestión trabada?

EP: con la OE fue una cuestión dual. Por más de ser municipal fue casi una subsidiaria del Ministerio, mucho personal estaba pagado por el Ministerio y sólo hacían tareas pertinentes al Ministerio. No sé por qué las OE no aprovechaban para darles otras tareas, muy pocas lo hicieron.

MG: lo que decíamos era que la lógica de la OE terminaba siendo absorbida por la lógica del municipio.

EP: pero no en cuanto a funcionamiento. Lo decíamos porque si necesitaban un recurso lo sacaban, en inundaciones todo el mundo estuvo afectado durante un mes a eso.

CA: si, tomaban un personal. Por ejemplo yo llegaba a un Distrito y preguntaba dónde estaba y me decían “la pasaron a hacer tal tarea” y yo la llamaba a Flor y le decía “escúchame Flor a mi vos no me informaste...”.

MG: terminaban haciendo la lógica por ejemplo de las Escuelas Privadas. ¿Quién les paga el sueldo a los docentes?, la provincia, ¿pero de quién son empleados?, por ejemplo, del Colegio San José. No estoy hablando de lo que debería ser, sino de lo fáctico.

CA: sí, la idiosincrasia era del funcionamiento municipal, pero eran financiados por el Ministerio.

RF: ejemplo, quién iba a ser el coordinador del programa: el Ministerio tenía su criterio, técnico, y el Municipio tenía sus políticos, y decía “el”.

EP: y tenés otros municipios donde la OE siempre tiene otras cuestiones más importantes que resolver. El convenio original estipulaba que el Ministerio debía financiar pero el Municipio debía garantizar el resto de las cuestiones, trabajar con el tema, hacer intermediación laboral, capacitación. Y eso no se cumplió, el gerente tampoco “dio mucha pelota” (sic), y se avanzó de una manera muy burocrática. Después, hay otra lógica burocrática que es la del Ministerio. Los directores, con tal de que vos presentes el informe, que más o menos se cumplió el objetivo, ya está. La parte cualitativa va quedando, en general la parte burocrática te va llevando.

Flor Abella

Fecha: 20/02/2017

Mariano Gálvez: en primer lugar, con el mayor nivel de precisión posible, ¿cuál es el rol que te fue asignado?

Flor Abella: el PJMMT se implementó en junio de 2010, yo estuve además en el proceso de relevar la información para la implementación del programa y a partir de 2010 (junio) ya se llega con los Equipos Distritales. En lo personal fue un desafío porque era la primera vez que yo tomaba un programa así, sobre todo con gente a cargo, y fue bastante importante, había que implementar un programa, por primera vez era abierto, a diferencia de los que veníamos implementando hasta el momento como el Seguro de Capacitación y Empleo y el Jefas y Jefes, que era focalizado y que tenía una inscripción y a partir de ese momento empezabas a trabajar con esa persona. Esto era distinto, había que trabajar con el joven, había que orientarlo a las distintas alternativas del programa de acuerdo a sus intereses, había que hacer una auditoría en relación a eso, y al ser abierto fue muy masivo, fue de una carga de laburo importante. El primer POI en ese momento, que era obligatorio, lo arrancamos en septiembre con mil cuatrocientos pibes, y después de eso había que hacer un seguimiento, derivarlo a las distintas actividades del programa, y en el medio no desconocer que se gestionaba un programa nacional con un gobierno nacional de un tinte partidario diferente de la municipalidad, y eso también era un tema. Resistencia al interior del municipio porque se decía que gestionábamos un programa nacional, mucho recelo de parte de la GECAL hacia “cómo” gestionábamos el programa.

MG: estaban en el medio, por un lado se los acusaba de trabajar para nación, y por otro se los discriminaba por ser de otro partido.

FA: claro, y algunos compañeros que decían “no, a esto no le damos bola porque es de nación”, y yo no, les decía que nosotros teníamos que aportar conocimiento propio, ese huequito donde nosotros podemos aportar nuestra característica distinta, y no olvidar que nos estábamos acercando a jóvenes, y la ayuda económica siempre fue importante.

MG: ¿y se pueden identificar áreas más resistidas al trabajo con nación?

FA: mira, eso es para destacar, en un momento era tanto el trabajo, de coordinación de las ofertas, de seguimiento administrativo, que yo no me daba cuenta de lo que estaba pasando alrededor. Pero muchas veces después me encontraba con compañeros que me decían “no, lo que pasa es que a esto nunca le dimos bola porque era de la nación”.

MG: y vos hacías una relectura de lo ocurrido y te dabas cuenta de porqué habían pasado las cosas.

FA: claro, aparte en un momento del programa pasaba que había muchas cosas que favorecían esa resistencia, por ejemplo el programa era abierto pero el POI era obligatorio, o había momentos en que no se podían hacer vinculaciones. Era un programa abierto pero también un poco cerrado al mismo tiempo.

MG: RF hablaba de un “cuello de botella” que era el POI.

FA: exacto, el POI era el filtrado.

MG: y eso lo padecían tanto ustedes como la GECAL porque se decidía a nivel central.

FA: ellos también, hay que encontrar una institución que tenga la capacidad operativa de asumir esa responsabilidad. El primer POI fueron 42 talleres, lo asumió la Facultad de Ciencia Política y RRH.

MG: ¿no se dividió en 3?, ¿la Facultad, la Fundación del Gran Rosario y otra más?

FA: tuvimos el CIDEP, que en los últimos años siempre lo desarrollaron ellos, era la única institución que lo podía absorber en términos de recursos económicos, sostener todo y cobrar a los 6 meses, por eso de hecho la Facultad dejó de dictarlos porque no tenía la capacidad financiera de aguantarlos. A mí me encantaba cómo lo dictaban, allí lo coordinaba Mariela Danieli, muy comprometidos, armaron un gran equipo. Pero realmente, el primer POI lo armamos con ellos, el segundo con el CIDEP, el tercero con ellos, pero luego nos dijeron no porque no podemos absorber lo que implica económicamente esto.

MG: yo tengo la imagen de que el programa es enlatado, pero vos mencionás que estuviste en una instancia previa donde se hizo un relevamiento para diseñar la implementación posterior.

FA: nos pidieron un montón de información en relación a la población joven, el mercado laboral juvenil, todo lo que tiene que ver con papeles y documentación para ver la factibilidad del programa acá.

MG: correcto, información para definir “el flujo” del programa pero no para reformular sus lineamientos.

FA: los lineamientos estaban cerrados, lo que definía eso era cuántos cursos, cuántos RRHH nos financiaban, eran 24 y nosotros ahora tenemos 19 personas vinculadas a través del PIL público, un Programa de Inserción Laboral del sector público donde el

Ministerio financía \$6.000 del sueldo del trabajador. Ellos son empleados transitorios, el Municipio tiene garantizado un sueldo mínimo de \$12.000, y el Ministerio aporta la mitad. En marzo pasan totalmente al Municipio.

MG: Flor, ¿tu puesto tenía un nombre?

FA: si, Coordinadora del Programa Joven.

MG: ¿ese puesto era idéntico en cada municipio?

FA: creo que sí, porque lo que tenía el PJMMT era que en cada Distrito había un orientador, dos tutores y un operador de plataforma.

MG: claro, eso también por la especificidad de la gestión distrital de Rosario. ¿Y sabés de otros municipios donde se hayan establecido otros cargos?

FA: en general siempre los puso el MTEySS, todos estos puestos, y lo que sucedía en otras localidades era que estaba el Coordinador de la OE, un tutor y un operador de plataforma.

MG: volviendo a tu rol, ¿observaciones?, ¿modificaciones que le realizarías?, modificaciones estructurales que te parecen mal concebidas.

FA: no, a mí me parecía muy interesante el programa, novedoso, lo que más costaba en su implementación era que era muy enlatado y cerrado en las vinculaciones, era difícil abordar situaciones particulares, un chico en una situación compleja no podía esperar 3 meses a que inicie un POI. Vos llegabas a una población joven que no era la de mayores necesidades, podían sostener determinadas actividades, no eran de una pobreza estructural, de clase media empobrecida, que no está mal que se tome.

MG: tal vez se trataba de jóvenes que más allá de una pobreza coyuntural, contaba con ciertos recursos simbólicos que le permitían sostenerse en el programa, que otros jóvenes más vulnerables no poseían.

FA: exactamente. De todas maneras, yo estoy pensando por ejemplo en un chico en situación de calle – muy numerosos en el Distrito Centro -, con toda la problemática de decirle “te conviene ir a laburar” en lugar de pedir plata en una esquina, y tal vez pidiendo dinero juntaba mucho más que en un día de trabajo, o haciendo un entrenamiento laboral. El pibe necesitaba el dinero ahora.

MG: claro, nosotros tuvimos, previo al PJMMT, un curso de panadería para chicos en situación de calle, y teníamos esa problemática. Había que pactar, que el chico salga a la calle algunos días, que sostenga ese mango que llevaba a la casa, hacerle un hueco de tiempo, abordar situaciones de consumo.

FA: totalmente. Igual te digo, Paula⁸⁹ tenía algunas situaciones diferentes a las de calle, de jóvenes a los que bancaban sus padres, donde también era difícil, para qué sostener un curso si total papá y mamá me dan plata. Así como tenías situaciones en el Distrito Oeste con jóvenes que tenían la urgencia de llevar el mango a la casa, o jóvenes que te abandonaban la actividad porque les salía una changa. Con esto te quiero decir que en el mismo Rosario tenías una gran heterogeneidad y que tenías que abordar de la misma manera porque el programa era un “enlatado”.

MG: tal cual.

FA: tenías reflexiones muy fuertes, trabajar con toda la población joven de la misma manera cuando había una gran heterogeneidad.

MG: resumiendo los puntos anteriores, si pudieses definir un objetivo principal, ¿cuál sería?

FA: lo que me sale ahora es garantizar que todo más o menos funcione. Porque en realidad mi función tenía que ver desde garantizar la resma de hojas, pelear por los cupos en los cursos, que los chicos vayan a las entrevistas, todo.

MG: y pasando a otro plano, si pudieses mencionar con qué actores trabajabas.

FA: yo era un nexo entre las distintas personas que llevaban adelante la micro implementación, que también le daban su impronta propia, las distintas áreas de la oficina de empleo, intermediación laboral, capacitación, administración, dirección, y con la GECAL.

MG: ¿en GECAL solamente con Celeste Arenas?, con Enrique Pedrana para elaborar el Esquema Local de Prestaciones, ¿solamente se contactaba Marisa Parolín?

FA: exactamente.

MG: respecto a la verticalidad de la estructura está más o menos claro, estaba la bajada y lateralmente vos tenías a tus compañeros de empleo. Respecto a la vinculación con

⁸⁹ Ballesteros, Orientadora del Distrito Centro.

estos actores, ¿algún tipo de “canje”?), solo por citar un ejemplo, tal vez pedir por favor a Intermediación Laboral que tomen un caso, y a cambio tal vez piden incluir a un joven.

FA: sí, todo el tiempo. Tanto pidiendo como dando. Celeste misma, “por favor sácame el retroactivo”, “bancame 2 minutos más con la plataforma”, etc.

MG: ¿y con gente de provincia?, ¿el Ministerio de Educación?

FA: con el Ministerio de trabajo, ellos nos daban los seguros, y eventualmente hemos interactuado con algún director de escuela para conseguir vacante para un joven.

MG: pero obedecía más a una cuestión “humana” que a un organigrama, me meto en este caso para dar una mano, ya que de eso se ocupaba el esquema local de prestaciones. ¿Había puntualmente algún actor imprescindible para el logro de tus objetivos?

FA: todos, desde los chicos que trabajaban en los Distritos, hasta personas dentro del área de empleo, como Marisa Parolín o Marcela Rattaro.

MG: y las tensiones y gestiones que iban por un canal, eran solamente por cuestiones personales o la estructura del programa incitaba a determinados roces.

FA: no, las tensiones que te puedo mencionar eran con la GECAL ya que tener distintos colores partidarios generaban tensiones, resquemores, era lógico. Pero en relación a compañeros no, uno tiene diferencias, pero nada que no se pueda sortear. Sí te puedo decir que para mí era una cuestión de tensión la Gerencia, ya que pasamos varios períodos eleccionarios...

MG: además de determinadas cuestiones que tampoco manejaba GECAL, que dependía de Nivel Central, como el tema de los pagos.

FA: tremendo, como yo no estaba tanto en esas cuestiones operativas. Ahora sí, lo padecimos con el sueldo del personal, porque tenía 24 personas que básicamente querían cobrar, y para mí fue muy duro desde lo personal.

MG: tuvo que salir a respaldar la Municipalidad.

FA: sí, en su momento logramos que Fernando Asegurado comprenda que no podíamos trabajar sin que la gente cobre, con lo cual la Municipalidad se empezó a hacer cargo del pago de los honorarios de las personas y después lo recuperaba. El programa se renovaba año a año y firmábamos un protocolo distinto. El tema es que las metas que se establecían, muchas veces no se cumplían porque las ponían ellos y luego no se podían

cumplir por este tipo de problemas. Y lo que yo mencionaba respecto al “enlatado”, yo me fui de vacaciones con una planificación hecha no para esos 15 días sino para mucho más, y en el medio lanzaron el PROGRESAR, tuve que salir a rearmar todo. Un año previo a eso, la escuela media era una posible prestación para el programa, y un día eso se terminó, se eliminó la posibilidad de que los chicos que iban a los 18 años a la escuela cobren el PJMMT, sólo quedó habilitada la posibilidad del EEMPA y el CAEBA.

MG: para cerrar, algunas opiniones más. ¿Te parece satisfactorio el seguimiento que se les daba a los jóvenes cuando se “caían” del programa?

FA: yo creo que los chicos hacían un muy buen trabajo de seguimiento, en términos generales bien.

MG: en cuanto a la oferta de prestaciones. ¿Había huecos en los cuales los chicos no tenían nada a qué sumarse?

FA: tenía huecos.

MG: pensando en que esos huecos son una invitación a que el pibe se caiga del programa.

FA: sí, tenía huecos, en algunos momentos más y en otros menos. Sobre todo en los últimos años.

MG: leyendo la norma de creación del programa, se observa que luego de varios años de recuperación económica, donde se alcanzaron niveles históricos de empleo, era necesario atender a la población históricamente más vulnerable a nivel laboral. Te parece que a través de las líneas planteadas se cumplían los objetivos.

FA: al ser un “enlatado” no podés dar respuestas a la heterogeneidad de la población joven. El POI era el cuello de botella.

MG: ¿las prestaciones económicas se actualizaban y cumplían el objetivo para el cual estaban planteadas?

FA: sí.

MG: ¿era automático?

FA: no, dependía de que alguien se dé cuenta que estaba atrasado, pero yo creo que funcionó bien.

MG: la salida de los jóvenes del programa, ¿obedecía más al cumplimiento de un proyecto formativo ocupacional, o a que el joven se caía?, ¿si tuvieses que arriesgar un porcentaje?

FA: no, hemos tenido caso de trayectorias muy exitosas. Si vos me decís, en términos generales, se caían mucho, ya de por sí, de los mil cuatrocientos iniciales, terminaron un tercio. Y los podés llamar, pero hay cuestiones externas que condicionaban mucho el recorrido del programa.

MG: y finalmente, la relación entre las agencias, ¿fluyó de un modo esperable y efectivo?

FA: si, en general sí.

Paula Ballesteros

Fecha: 24/02/2017

Mariano Gálvez: si tuvieses que definirlo concretamente, cuál era tu rol?

Paula Ballesteros: era orientadora en el Distrito Centro, mi rol era coordinar el trabajo de los dos tutores y un plataformista, en el trabajo diario yo era la que reportaba con la coordinadora de todo el programa, Flor Abella, la directora (Gabriela Estrella), y cuando se requería, también con la Gerencia.

MG: tu vinculación era, hacia abajo para con los dos tutores y el plataformista, hacia arriba con Flor y la directora, ¿y hacia los costados?

PB: claro, no era una relación tan jerárquica, estaban los chicos y yo, allí un poco así porque yo bajaba las direcciones, al menos en el Distrito Centro eso se cumplió por la lógica propia del Distrito, después si querés profundizamos con la realidad de otros Distritos. Arriba si se quiere estaba Flor, pero no es que yo tenía mi relación con la directora mediatizaba por ella. Si se quiere, Flor se ocupaba más de lo operativo, de decirnos hay que apuntar acá o allá, pero de las modificaciones más grosas del programa nos reuníamos con la directora sin necesidad de mediar con Flor.

MG: es decir que la directora de la OE tenía responsabilidades directas sobre la implementación del Programa.

PB: si, no sé cómo será en otras ciudades, acá ella tomaba muchas decisiones referentes al personal, etc.

MG: por lo que yo pude hablar con la gente de GECAL, en otras localidades más pequeñas era esperable y deseable que los coordinadores de las OE tomen mayor protagonismo, pero en una ciudad con las dimensiones de Rosario, al ser un “monstruo” la OE y estar la figura de Flor, pensé que tal vez se desdibujaba la presencia del director como responsable.

PB: no, la línea la bajaba la directora, en términos reales, más allá de la figura de Flor, las decisiones más importantes las bajaba la directora.

MG: ¿y vos tenías a su vez relación con Celeste Arenas de la GECAL?

PB: no, con quien nosotros teníamos relación era con Cristian y con Guillermo Pinto. Nosotros teníamos con ellos relación fundamentalmente referidas a los pagos y la contratación. También hay que aclarar que hay canales formales y canales informales de comunicación, más considerando que era un programa que tenía una impronta política importante.

MG: y económicamente, al principio ustedes dependían 100% de la Gerencia.

PB: exactamente.

MG: ¿después pasó a ser un mix?

PB: ahora pasaron a planta. En principio la Gerencia pasaba el dinero a la OE y desde allí se pagaba, en realidad era una locación de servicios.

MG: y vos desde tu opinión, tu formación, o experiencia en el terreno, ¿criticarías algo a tu rol tal como fue definido?

PB: al ser tan diversificada la forma en que se implementó en cada Distrito, tan importante la participación de ciertas organizaciones sociales, hay actores muy fuertes. Obviamente la cantidad de beneficiarios que tenías en el Distrito Oeste, mientras acá tenías 10 personas, allá tenías 300, obviamente por la misma situación de los Distritos. En ese punto, si bien mi rol era de coordinación, informes de gestión, de una mirada más general, mi forma fue más de trabajar con los chicos pensando, tratando de encontrar la vuelta. Por

ejemplo al principio había muchos chicos y después había días en que no venía nadie, entonces buscar una “salida” para que también tuviera una dinámica similar a la de los otros Distritos. Entonces empecé a reunirme con otras instituciones para ver de qué manera podíamos trabajar con otras clases sociales. Por más que no sean vulnerables, tenías chicos con abandono de escuela. Para mí lo que no estaba bien definido de los roles es que no estaba diversificado según la población a la que debía atender. Yo creo que había Distritos donde la definición de funciones debía estar más de acuerdo a la realidad, o fortalecer a los Distritos que tenían situaciones particulares. Es verdad que es un programa nuevo y hay cosas que las vas descubriendo, pero es un enlatado que bajó. Eso es lo que más critico al programa, que es un enlatado que se bajó y que lo podés aplicar en cualquier lado igual y no es así, sobretodo en una ciudad descentralizada en donde ya tenés de base algo que podías prever. Pero las políticas públicas son así.

MG: pero vos sentís que no había ese dinamismo, ese *feedback* para ir actualizando la política pública de acuerdo a las lecturas del territorio.

PB: un poco lento. Me da la sensación de que en cada equipo faltaba una persona con una formación de psicología, había casos muy fuertes en los que no tenías las herramientas para actuar, ni los chicos que eran trabajadores sociales, por ejemplo tuvimos un chico que se suicidó, y en el equipo no teníamos las herramientas para intervenir. Había chicas que estudiaban psicología en algún Distrito.

MG: sí, pero eran cuestiones totalmente aleatorias.

PB: claro, la definición de los cargos no era así. Yo en mi equipo tenía un trabajador social y una psicóloga. Mi equipo era ideal, el *data entry* era ingeniero en sistemas, pero el mío, tuve suerte.

MG: en la definición de los perfiles no estaba determinado de esa manera. Si tuvieses que definir uno o dos objetivos máximos de tu rol, ¿cuál/es sería/n?

PB: el seguimiento general del funcionamiento del equipo, no a nivel de evaluación del personal, sino del programa, y que funcione. Y el tema de los informes, no por el informe como un aspecto burocrático, sino porque los informes eran una imagen de cómo el programa estaba funcionando. Una cosa va junto a la otra, yo creo que la presentación de

los informes y el seguimiento son los objetivos más importantes del coordinador, lo demás son tareas propias.

MG: en este vaivén de “proveedores” y “clientes”, ¿había recursos que se intercambiaban?

PB: funcionaba bastante bien, porque como nosotros teníamos un trabajo continuado y un seguimiento de los chicos, podíamos armar un diagnóstico de lo que necesitábamos, pero luego estaba determinado por lo que se arreglaba con cada institución, no pudimos siempre dar respuesta a lo que los chicos necesitaban o deseaban.

MG: porque a su vez todo esto estaba condicionado por un respaldo del Ministerio que no era tal.

PB: ese era un determinante fundamental, el tema económico era fundamental. No solo porque no llegaban a cobrar las instituciones, trabajábamos por amor al arte, hubo asambleas. Un tema clave porque no afectamos el trabajo cotidiano con los chicos, pero sí estaba afectada la entrega de informes. Hubo un momento de lucha y lo tuvimos que hacer, porque no estábamos sindicalizados con el apoyo del sindicato, pero estábamos 3 o 4 meses sin cobrar y eso también era una dificultad. A mí lo que me pareció también una falla, fue una falta de respuesta y creo que después fue desgranando todo, es que si nosotros teníamos 10 que querían seguir costurero, 50 que querían seguir tornero y 100 que querían seguir panadero y nos daban 20 vacantes para administrativo, no le podíamos dar respuesta. ¿Y cuál era la respuesta de nivel central?, que nosotros teníamos que ubicar a los chicos en las ofertas disponibles, y pierde el sentido el programa.

MG: en un momento uno de los entrevistados me dice que en un momento el objetivo del programa “terminó siendo el programa mismo”.

PB: exactamente, y se trataba de sostener algo que se caía por su propio peso, porque el programa no había previsto un montón de cosas y no estábamos dando respuestas a los pibes. Se corrió el objetivo, se empieza a ilusionar con el tema de conseguir un trabajo u otras cosas, teníamos problemas hasta con el POI porque no había cupos, dependía de conseguir lugares donde darlo, docentes, contratar la agencia que lo dicte, y vos tenías 300 pibes esperando el POI y podías dar respuesta a 100. Entonces jugás con la ilusión de los

chicos, y eso empieza a tergiversar el objetivo del programa, para mí fue lo que lo terminó destruyendo.

MG: y cada vez menos instituciones con respaldo como para dar el POI.

PB: y sí, porque si no les pagás...

MG: y en vez de solucionarse como se debía solucionar, a partir de un momento se permitió a los chicos que hagan el POI en cualquier momento.

PB: y se lo hizo más corto. Pasa eso, se empieza a flexibilizar y entonces empieza a no tener sentido, a cambiar el objetivo del programa y vos tenés que responder a esto, a lo que bajan que se debe cumplir.

MG: repasando, el programa tenía 8 líneas de trabajo. Me parece que en un momento la única alternativa que había para los chicos era terminar la escuela – si había cupo – o realizar un curso de capacitación.

PB: eran las 2 que quedaban, porque no había más prácticas. ¿Qué pasaba?, lo de las prácticas se complicaba porque requería un seguimiento de los chicos en sus prácticas, y eso debía hacerlo la Oficina de Empleo y no había estructura.

MG: ¿ese seguimiento no estaba bajo la responsabilidad de nadie en especial?

PB: los tutores lo seguían, pero llega un momento en que se empieza a agrandar la cantidad de gente a la que teníamos que dar respuesta, porque esto no tenía fin, no se planificó hasta donde podía llegar el programa.

MG: ¿y los tutores tenían viáticos?, ¿un seguro?

PB: seguro tenían, viático fue difícil, pero todo muy limitado. La misma lógica del cobro, lo gastabas hoy y lo cobrabas en 4 meses. Nos dieron tarjetas de colectivo, a veces escaseaban.

MG: tendría que haber sido algo ilimitado lo del transporte.

PB: eso no estaba garantizado. La idea es que los tutores vayan a la casa de los pibes, a los cursos, al trabajo. Cuando te explican el Programa Jóvenes es genial, como está presentado te cubre todo. Después cuando va a la realidad, en principio que sean solo 2 tutores, ver seguido a los pibes, hablar con la familia, ya eso no. Era que vengan a la oficina y nosotros los entrevistábamos, porque también teníamos que darle tarjeta de colectivos a los chicos. Y después fueron escaseando los recursos del programa, entonces vos no podías

hacer el seguimiento. Te terminaban abandonando los pibes, y no había cómo retenerlos. Y al final terminó siendo esto, recibir los certificados de inscripción a la escuela, se terminó convirtiendo en eso la oficina – yo me fui – y dándole los cursos de capacitación que estaban. Esa fue una discusión permanente con la oficina, porque nosotros éramos los que nos sentábamos frente a los pibes.

MG: y todo lo referido los recursos económicos y logísticos, ¿dependían de GECAL?

PB: sí, en un 90%, la OE daba las tarjetas de colectivo, y la vianda para los chicos del POI lo tenía que generar la institución.

MG: ¿y qué actores resultaban funcionales o disfuncionales para el cumplimiento de tus objetivos?, en principio, por lo que veo, todos aquellos que debían garantizar recursos, en baja.

PB: sí, nosotros dependíamos directamente de la dirección (de empleo) que tenía a cargo el programa. Pero trabajábamos en coordinación con Intermediación Laboral de la OE, Marcela Rattaro, nos daba una mano con la ubicación de los chicos para las empresas, no pertenecían al programa pero se desdibujaba el límite.

MG: no consistían en un canal real pero sí en uno fáctico.

PB: exactamente. Y ahí también dependíamos de una oficina que también debía ocuparse de los asuntos que se le exigían. Esto no es una crítica ni mucho menos a Marcela, pero no había una definición clara de que esa área debía colaborar con nosotros.

MG: porque no era una funcionaria del programa.

PB: el programa lo determina, pero luego todo lo debe llevar a cabo la oficina con el mismo personal.

MG: ¿la OE joven?

PB: la OE joven, lo que después pasó es que todos los equipos después fueron para las OE descentralizadas.

MG: por último, un ping pong con algunas opiniones. En primer término: ¿seguimiento que se daba a los jóvenes ante reiteradas ausencias?, ¿suficiente?, ¿insuficiente?

PB: no, se hacía lo que se podía, yo diría que insuficiente, atado a la disponibilidad de recursos, humanos sobre todo.

MG: ¿cumplimiento programado de las prestaciones? Un joven quiere hacer un trayecto como estipula el programa, hace el POI, luego quiere hacer un curso...

PB: eso se dio al principio, lo pudimos hacer, pero luego no.

MG: y después los chicos que se fueron sosteniendo de manera un tanto crónica, ¿tenían “huecos” en las prestaciones durante las cuales no había nada para ofrecerles?

PB: sí, se dio mucho. Para que vos marques un punto de inflexión: los primeros 4, 6 meses del programa, todo funcionaba un poco más ordenado. Los chicos hacían el POI, se anotaban al curso que querían, muchos se anotaron a la escuela e incluso algunos llegaron a la universidad. Eso nos pasó mucho al principio, después de los 6 meses pasó mucho esto de no tener para ofrecerle muchos cursos, fue decayendo.

MG: ¿te acordás más o menos los objetivos del programa? después de varios años de crecimiento económico, la población más vulnerable que son los jóvenes... ¿se cumplían los objetivos a través de estas 8 líneas de trabajo?

PB: algunas sí y otras no, no sé si es tan lineal. Una cosa que también se dio mucho, nosotros en el Distrito Centro trabajamos mucho con clase media, que tenían sus propios problemas, que tenían que ver con el desgranamiento escolar, una cuestión más simbólica y no material. En nuestro equipo, que podíamos atender a esas particularidades, la única población más vulnerable venía de la Siberia o del barrio Latinoamérica.

MG: ¿creés que las prestaciones económicas cumplieron a lo largo del programa lo que se esperaba que cumplan?

PB: yo lo tomaba más como un incentivo. Después fue creciendo. Otra cuestión que trabajábamos con la GECAL eran las incompatibilidades, el programa era incompatible con la AUH, y nosotros ahí teníamos un debate, ya que la AUH era un subsidio para los padres y ellos tenían su propio derecho a cobrar esto por asistir a la escuela. Los chicos abandonaban el programa porque no podían cobrar las dos cosas.

MG: la salida de los jóvenes por el programa, ¿en qué porcentaje situarías a los que terminaban una trayectoria y en cuánto a los que se “caían” del programa?

PB: y, yo situaría en un 60% a los que se caían y un 40% a los que terminaban un recorrido.

MG: y para cerrar, la relación entre las agencias estatales, ¿te parece que fluyó con la efectividad necesaria y esperada?

PB: no. Quizás porque era un programa nuevo, había mucha expectativa, la política determinaba todo.

MG: totalmente, ¿y es esperable que una política pública de este tipo vaya teniendo diferentes tipos de ajuste? Eran incendios que se iban apagando.

PB: se iban apagando.

MG: pero tal vez en lugar de ir apagando se iban instalando estos problemas y luego se terminaba con que el objetivo del programa entonces era el programa mismo.

PB: exactamente, está perfectamente definido, y no tenía nada que ver con los deseos de los jóvenes. En un momento no había ningún análisis de lo que necesitaba el mercado, que en el objetivo del programa era eso, porque sacás 40 administrativos y esos chicos donde se insertan, si el mercado no lo necesita. El programa es genial porque tiene una lógica interagencial, pero luego hay que llevarlo adelante.

ANEXO 2: revisión de medios gráficos en el contexto de lanzamiento del PJMMT

El estilo de comunicación de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner siempre se inclinó por la creación de “cuestiones” de manera rutilante como un modo distintivo de influir en la agenda. Sin embargo, dado el enfrentamiento de los últimos años con cierto sector de los medios encabezados por el Grupo Clarín y La Nación, el manejo de las noticias de tapa fue el centro de la disputa y el propio kirchnerismo logró reconvertir en varias ocasiones un panorama mediático complejo mediante anuncios de relevancia, tal como el pago de la deuda al FMI (2005), la estatización de la televisación del fútbol nacional (2009) o más recientemente la creación del PROGRESAR (2014). En el caso del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, la previa estuvo claramente marcada por la disputa entre el Gobierno Nacional y las organizaciones ruralistas agrupadas en la Mesa de Enlace⁹⁰.

Una breve reseña de los temas más importantes de la agenda política nos marca lo siguiente⁹¹:

Conflicto con las organizaciones ruralistas

El suceso sobresaliente durante las semanas de creación del PJMMT fue el conflicto del Gobierno Nacional con las organizaciones de productores agropecuarios agrupadas en la Mesa de Enlace luego de la resolución n° 125 del PEN que establecía un sistema de retenciones móviles a las exportaciones de soja. La disputa, probablemente la más intensa en el frente interno durante los 8 años de presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, se extendió desde los primeros días de marzo con la prohibición a las exportaciones de trigo,

⁹⁰ La Mesa de Enlace es una instancia de organización de las cuatro principales asociaciones de productores rurales de la Argentina: Sociedad Rural Argentina (SRA), Agricultores Federados Argentinos (AFA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO). Surgió en 2008 a raíz de la puja con el Gobierno por el establecimiento de un sistema de retenciones móviles a la producción de soja.

⁹¹ Elaboración propia en base a las secciones “El País” de los diarios Clarín y Página 12 y “Política” del diario La Nación, ediciones impresas, desde el día 30/04/2008 hasta el 08/05/2008. Consulta realizada en internet el 11/04/2016.

hasta el 18 de julio, con la derogación del decreto de creación un día después del voto negativo del entonces vicepresidente Julio Cobos que desempató la elección en el Senado de la Nación. Este conflicto de más de 100 días, con cortes de ruta extendidos por todo el país, *lock out* y desabastecimiento, monopolizó la agenda mediática, la cual no tuvo espacio para promocionar la creación del PJMMT. Si bien es llamativa la ausencia casi total de este tema en los medios durante una coyuntura tan adversa al Gobierno, es real que aun siendo un programa nacional de carácter masivo inicialmente la prueba piloto de implementación alcanzó a escasas localidades. En el período analizado, el conflicto con las entidades ruralistas fue mencionado en 129 noticias de los diarios La Nación (53 noticias), Clarín (32) y Página 12 (44).

Derechos Humanos

Este fue el segundo tema según cantidad de apariciones (55 noticias), sin embargo aquí la disparidad fue la más pronunciada, habiendo 36 noticias en el diario Página 12, 10 en el diario La Nación y 9 en el Clarín.

Dos circunstancias fueron las protagonistas en este núcleo: el 29 de abril de 2008 se inició el juicio por la “Masacre de Fátima” contra los policías retirados Carlos Gallone, Miguel Ángel Trimarchi y Juan Carlos Lapuyole. En dicho suceso del 20 de agosto de 1976, fueron dinamitados los cuerpos de 30 personas secuestradas ilegalmente por fuerzas de seguridad en la localidad de Fátima, provincia de Buenos Aires. El otro caso resonante de esos días fue el secuestro del director de la Casa de la Memoria de la localidad de Zárate (Buenos Aires), Juan Puthod, el 30 de abril de 2008. Puthod, detenido durante 5 años en la última dictadura cívico militar, era testigo en la causa que investigaba los delitos de lesa humanidad en las localidades de Zárate, Escobar, Baradero, Campana y Exaltación de la Cruz.

Inflación e impuesto a las ganancias

Con 41 noticias que referían a esta temática – 20 en Clarín, 12 en Página 12 y 9 en La Nación –, esta cuestión se vio atravesada por el conflicto del Gobierno con la Mesa de Enlace y el rol que jugaron las organizaciones sindicales, respaldando por un lado al primero, pero marcando agenda con la discusión sobre el impuesto a las ganancias. El eje *conflicto rural – desabastecimiento – inflación* permitió posiciones de lo más variadas respaldando uno u otro bando.

Otros temas

Finalmente, críticas diversas entre gobierno y oposición (29 apariciones), sucesos y denuncias de corrupción (28), política interna del PJ que debía elegir autoridades (16), debates internos de partidos de la oposición (14), problemas vinculados a hidrocarburos (12), incipiente Ley de Medios y conflicto del Gobierno con algunos jugadores del sector (9) y discusiones sobre el Tren de Alta Velocidad entre Rosario/Córdoba y Buenos Aires (8) completaron la agenda de los días previos.

	Clarín	La Nación	Página 12	TOTAL
Conflicto con las organizaciones ruralistas	32	53	44	129
Derechos Humanos	9	10	36	55
Inflación e impuesto a las ganancias	20	9	12	41
Críticas entre gobierno y oposición	15	7	7	29
Corrupción	13	9	6	28
Política interna PJ	3	5	8	16
Debates oposición	0	3	11	14
Hidrocarburos	7	4	1	12
Conflicto entre gobierno y medios	5	4	0	9
Tren de Alta Velocidad	5	1	2	8

Tabla 16. Seguimiento de noticias en los medios en el período 30/04/2008 - 08/05/2008

Fuente: elaboración propia.