

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS DE MAESTRÍA

“Programas de empleo joven en Argentina: un análisis de su diseño e implementación de 1990 a 2018”

AUTOR: LIC. HUMBERTO ARIEL BORGHI

DIRECTOR: DR. GUSTAVO BLUTMAN

NOVIEMBRE DE 2019

Índice

Abstract	4
Introducción	6
Apartado Metodológico	13
Variables	15
Capítulo I - Capitalismo, Estado de Bienestar y Política Social. Un marco para el análisis de las políticas sociales	20
Capítulo II - Las políticas Sociales: el caso de Argentina	31
1880-1943 El modelo agroexportador, la oligarquía y la conformación de la mano de obra argentina.....	32
1943-1990 El modelo de sustitución de importaciones, el peronismo, el anti-peronismo (la proscripción) y la dictadura militar.....	36
1990-2001 El neoliberalismo y la flexibilización laboral	45
2001-2018 Recuperación económica, incremento del tamaño del Estado y programas sociales.....	52
Capítulo III - De los programas de empleo joven	60
Proyecto Joven (1993-2001)	60
Condicionalidades duras.....	73
Un programa altamente focalizado.....	74
Impacto presupuestario del Proyecto Joven.	83
Un programa centralizado.	86
De las dos fases del programa.	89
Reflexiones sobre Proyecto Joven.....	91
Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (2008-2018).....	93
Las prestaciones a cargo de la Coordinación.....	98
De las Oficinas de Empleo Municipales.....	104
Un programa de diseño focalizado pero sin límite de cupos.....	109
Descentralización territorial del programa.	116
Ato Impacto presupuestario.....	119
Condicionalidades blandas.	120
Reflexiones sobre el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.	121
Programa PROGRESAR.....	123
PROGRESAR: un programa de diseño universal y centralizado.....	124

Contexto de diseño e implementación.....	128
Condicionalidades de la prestación: Un programa con condicionalidades blandas.	129
Cobertura de la prestación e impacto presupuestario.	131
Reflexiones sobre el PROGRESAR.	134
De la combinación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el PROGRESAR.....	135
Cuadro Comparativo	138
Conclusiones	139
Bibliografía	146

Abstract

El presente trabajo pretende generar una comparación de las políticas de empleo joven implementadas a nivel federal en Argentina, a fin de conocer el cambio que han tenido en el tiempo este tipo de políticas públicas en su respectivo contexto.

Así, se intenta arribar a una conclusión analítica enmarcando estos cambios en los modelos de políticas sociales imperantes en la Argentina, según el marco ideológico que las orienta.

En esta investigación se tendrán en cuenta tres programas: El programa “Proyecto Joven” (1993-2001), el programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” (2008-2018) y el “Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos” o PROGRESAR (implementado desde febrero de 2014 al 2018).

El método elegido para la comparación es la triangulación metodológica.

Son utilizados como marco los modelos de capitalismo de bienestar para explicar los diferentes modos de implementación de la política de empleo y social argentina.

El trabajo intenta llegar a una conclusión sobre los cambios que se suceden de una política a la otra, a fin de ligarlo con la realidad de la política pública en general e histórica contextual.

Por una parte, en el análisis se encuentra una relación entre la transformación de la política social argentina y el cambio en la política de empleo joven, y por el otro una relación entre los de Estados de bienestar y el tipo cambio que es aplicado en esta clase de políticas en Argentina.

Palabras clave: Políticas de Juventud, Economía Política, Política Social, Empleo, Desempleo.¹

¹ palabras clave identificadas según código JEL de la American Economic Association consultadas en <https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>.

Introducción

América Latina tiene una deuda aún no saldada con la erradicación de la pobreza, la falta de inclusión social y la necesidad de extensión de la educación universal. Por ello, las políticas sociales son un factor central a la hora de lograr la inserción de los ciudadanos que se encuentran al margen del entramado social.

Si un trabajo estable –conjuntamente con un sistema de relaciones sólidas- asegura la integración social de la persona, la falta de éste, desplaza a la persona a otras zonas de la estructura social, las cuales pueden ser de vulnerabilidad (definida por la precariedad laboral), de asistencia (caracterizada por la ayuda social o redes de ayuda para sobrellevar la situación) o de exclusión o desafiliación (ausencia de participación en actividad productiva y aislamiento relacional) (Castel, 1997).

En este sentido y sabiendo que el trabajo es un factor que modifica la calidad de la integración social de la persona, éste y las políticas que lo regulan se convierten en elementos cruciales para lograr un mejoramiento en la inclusión. Es así como el mercado de trabajo “sigue siendo una referencia central desde donde se plantean las posibles alternativas de la política social” (Isuani & Nieto, 2002, pág. 1). Sin embargo, “Este último aspecto contrasta con el caso de América Latina, en donde el mercado de trabajo formal nunca fue el espacio de inclusión de toda la población, ya que siempre existieron masas poblacionales que se mantuvieron al margen o fuera de éste” (Isuani & Nieto, 2002, pág. 1).

La baja calificación, trayectorias laborales y educacionales precarias, históricamente, son problemáticas que afectan a los habitantes de América Latina a la hora de conseguir un empleo formal con un salario que los aleje de la línea de pobreza y la exclusión.

Cuando hablamos de jóvenes, el problema se acrecienta notablemente, convirtiéndose en un arduo obstáculo a la hora de insertar a los ciudadanos en el sistema de cohesión social.

En este sentido la OIT (2015) asevera:

La creación de oportunidades de trabajo decente para jóvenes es uno de los grandes desafíos que deben enfrentar los países de América Latina y el Caribe. En 2015 hay alrededor de 108 millones de personas entre 15 y 24 años en esta región. De ellos, poco más de la mitad forma parte de la fuerza laboral. (pág. 4)

En respuesta a esta problemática “Gran parte de los países de América Latina y el Caribe vienen desarrollando políticas de promoción del trabajo decente para la juventud con el fin de hacer frente a los particulares desafíos del empleo juvenil” (OIT, 2013, pág. 12).

Por otro lado, existe un consenso en toda la región sobre la jerarquía de esta cuestión, lográndose luego de las experiencias realizadas, el entendimiento de que intervenciones fragmentadas y aisladas no van a lograr por sí solas el objetivo del trabajo decente para los jóvenes (OIT, 2013).

Estas prácticas se concentran en varios tipos de respuestas al nivel de política pública como son:

- Programas de segunda oportunidad: inserción educativa, empleabilidad, transición de la escuela al trabajo.
- Programas de capacitación laboral.
- Legislación específica.
- Dialogo social y participación juvenil.

De allí la importancia de los programas de empleo para jóvenes que contemplan intervenciones holísticas en la materia, generando la inclusión de formación, practica en puestos de trabajo reales, finalización de la secundaria, formación en oficios, generación herramientas de autogestión, etc.

Las políticas de Estado tienen capacidad de normatizar y normalizar, en tanto el Estado se constituye en un actor (y en un ámbito) en la producción de los problemas sociales, en la delimitación de su propia responsabilidad, en la definición los sujetos merecedores de sus intervenciones y de las condiciones para dicho merecimiento (Grassi, 2003).

Por otra parte América Latina enfrenta viejos y nuevos desafíos para establecer una protección social necesaria y adecuada para el conjunto de su población y parece que nos encontramos en un periodo de inflexión (Bronzo y Repetto, 2015).

Asimismo, Bronzo y Repetto (2015) aseveran:

En un enfoque propuesto desde la perspectiva de la integridad y del Derecho, que es la que sobresale en el horizonte de las posibilidades de América Latina, dichas políticas están enfocadas en garantizar un nivel básico de bienestar económico y social para todos los miembros de la sociedad. Implican la participación de los sectores del Estado, de las familias y del mercado, siendo el peso de cada una de estas instituciones en el sostenimiento del bienestar lo que determina los diferentes regímenes de protección social, con arreglo a la clásica y aún pertinente categorización de Esping Andersen, que diferencia los regímenes por el grado de “desmercantilización” y, también puede añadirse, el grado de “desfamiliarización” de la protección social. (pág. 13)

Respecto a las políticas de empleo, desde un punto de vista histórico, se considera que la activación de éstas surge en dos momentos distintos. Por un lado, durante los años 50 en Suiza cuando se buscaba equiparar la oferta a la demanda en un contexto de rápido desarrollo económico y tecnológico a partir de programas de capacitación para los desocupados y, por el otro, durante los años 70, cuando el aumento del desempleo

comenzó a alertar a los Estados que debían destinar cada vez más presupuesto a políticas pasivas (welfare) como el seguro por desempleo (Brown, 2012).

En la Argentina este cambio de concepción se inicia en 1976 con el proceso dictatorial autodenominado de Reorganización Nacional y llega a su auge posteriormente con la recuperación del sistema democrático, más precisamente en la década del noventa. A la hora de analizar el surgimiento de este tipo de políticas en la Argentina y su sostenimiento en el tiempo, este período (la década del noventa) es de particular importancia.

El primer gobierno de Carlos Menem, previo a iniciar la etapa de convertibilidad, sentó las bases de una importante modificación en la economía mediante las leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado.

Se planteó un cambio en la organización económica, pasando de una economía protegida y regulada, a otra abierta y desregulada. Es así que el gobierno nacional intentó implementar un conjunto de políticas para dar respuesta al fenómeno del desempleo existente, y el que vendría con la concreción del plan económico (Cárcar, 2001).

En este sentido Susana Hintze (2007) aclara:

Tres procesos constituyen las transformaciones más sustantivas de las distintas reformas sectoriales de las políticas sociales realizadas durante el período: la mencionada focalización, la privatización (o tercerización a través de la prestación de servicios por empresas, derivación de responsabilidades en organizaciones de la sociedad civil, en particular la iglesia católica y ONGs, pero también mediante el pago individual de aranceles para acceder a servicios públicos como por ejemplo los hospitales) y la descentralización. (pág. 7)

En esta década, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social fue reformulando su papel de regulador y arbitro de las relaciones laborales y proveedor de seguridad social, hacia un promotor del derecho al trabajo y garante de la seguridad social de aquellos que quedaban al margen del sistema.

Este nuevo papel, corolario de un cambio conceptual de la relación entre los trabajadores y el Estado, se aplicó en el diseño y ejecución de políticas activas de empleo, conformadas por un conjunto de programas de empleo y capacitación que cambiaron a lo largo de la década en su justificación, denominación, metas, inversión y alcances (Cárcar, 2001).

Con respecto al mercado de trabajo en nuestro país y sus cambios “El régimen económico consolidado en Argentina durante los noventa estableció una situación de desocupación generalizada, precariedad en el empleo y elevados niveles de pobreza para gran parte de la población. En efecto, el balance social de la década pasada resulta decepcionante aún sin considerar el impacto de la crisis del régimen de convertibilidad” (Pérez, Félix, & Toledo, 2004).

Asimismo, “...el auge de políticas neoliberales durante la década del noventa en la Argentina impregnó una nueva lógica del mercado de trabajo amparado por una novedosa normativa jurídica que privilegió la flexibilización externa y apuntó directamente a la reducción del costo laboral” (Halperin Weisburd, et al, 2008, pág. 111)

A su vez, se destaca que a partir del 2002 la recuperación económica Argentina tuvo repercusión sobre el mercado de trabajo: la desocupación disminuyó y mejoraron las condiciones laborales de la población ocupada, a la vez que disminuyó la tasa de pobreza y de indigencia como consecuencia del crecimiento real de los ingresos. Concomitantemente mejoró la distribución del ingreso, siendo ésta más equitativa que en la década anterior (Nieto, 2014).

Este cambio en el mercado laboral generó un impacto en la intervención que el Estado tiene en políticas de empleo. En un contexto de crecimiento económico, el papel principal del Estado fue lograr insertar al mercado la mayor cantidad de trabajadores en un esquema de empleo registrado. El inicio de la primera década del siglo XXI es un punto de quiebre en el modelo Argentino que se establece desde el último cuarto de siglo XX. Desde ese momento se vuelve a la senda del crecimiento económico, basándose un modelo de sustitución de importaciones, con consumo interno y creación de empleo constante.

Asimismo, la forma que adoptan las políticas de empleo y el rol del Estado que las impulsa y las ejerce, forman parte de un determinado contexto internacional y es el resultado de las mutaciones que el modo de acumulación y el sistema socio productivo ha ido adoptando a través de la historia (Brown, 2012).

A fin de progresar en la implementación de nuevas ópticas que permitan generar soluciones a esta sensible temática, debe entenderse dónde se encuentra Argentina en la generación de políticas de empleo joven. Para ello es un buen ejercicio reflexionar críticamente sobre la historia existente detrás de cada una de las políticas de empleo para jóvenes y su modificación a ante el cambio económico y social.

Es por ello que este estudio intenta por un lado conocer la realidad argentina actual sobre este tipo de programas, y por el otro entender cómo esta política, vista con mayor amplitud, fue cambiando en diferentes contextos históricos. La posición de esta tesis está basada en el modelo de capitalismos de bienestar de Esping-Andersen, utilizando también a Soldano y Andrenacci para complementar el marco dado en lo que respecta a tipos de estados.

Resumiendo lo anterior, la importancia y pertinencia de este estudio está basada en:

- La expresión por parte de la OIT y el consenso sobre la importancia del desempleo juvenil en la región y en el mundo, teniendo a los programas de empleo joven como de primordial importancia.

- La necesidad de inclusión social de la población joven mediante un empleo formal, que es lo único que permite la inclusión plena del sujeto con todas las coberturas correspondientes.
- La creación de nuevas políticas públicas de empleo joven, las cuales requieren bases para entender dónde nos encontramos parados en materia de empleo joven como política pública. Esto a su vez requiere entender cómo y por qué se generan cambios en este tipo de políticas para su profunda comprensión.

En base a lo anterior surge la siguiente pregunta orientando la investigación: ¿Cómo son modificadas a través del tiempo, desde año 1990 hasta el 2018, los diseños de las políticas de empleo joven en Argentina? ¿Puede la política de empleo joven Argentina enmarcarse en los modelos de política social según los distintos tipos de regímenes de bienestar?

En este estudio analizaremos tres programas de empleo joven, entendiéndolos en su conjunto como una única política joven que es implementada desde los años noventa y se va modificando con el tiempo. Los programas a analizar son:

- Proyecto Joven.
- Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.
- Respaldo a Estudiantes Argentinos – PROGRESAR.

Como objetivo general de este estudio, se plantea analizar los cambios y continuidades en el diseño e implementación de la política de empleo joven en Argentina desde 1990 hasta el 2018 teniendo en cuenta el modelo imperante de política social utilizado según el contexto económico, social y político, y el modelo de política que la orienta.

Por otro lado, los objetivos específicos quedan resumidos en los siguientes:

- Describir los modelos de política de empleo joven en Argentina entre los años 1990 y 2018.
- Analizar el diseño e implementación de los Programas Proyecto Joven, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR).

Apartado Metodológico

En el presente apartado se intentará explicar el método utilizado para la investigación.

En este trabajo se utilizó el método de triangulación metodológica. Este tipo de método refiere al uso de diversos acercamientos y de ambientes de estudio. Por lo tanto, se trabajó con varios tipos de fuentes a entender el fenómeno desde distintos puntos y así lograr una mejor comprensión del mismo.

Para realizar la investigación se utilizó por un lado fuentes secundarias: artículos, investigaciones, textos de revistas, normativa nacional, informes, entre otros.

En base a todo esto se intentó caracterizar cada uno de los programas, sus diseños y su implementación en el territorio, con la finalidad de encontrar las similitudes y diferencias para poder analizarlas y compararlas. Es decir, utilizamos la triangulación metodológica a través de entrevistas, material documental, combinando todo estos con los modelos teóricos y datos encontrados.

Por otro lado, para ilustrar a fondo las diferentes visiones de los programas de empleo joven, se realizaron entrevistas a personas que fueron clave en el trabajo de los programas.

Las entrevistas fueron realizadas en profundidad, buscando analizar los siguientes seis ejes:

- Contexto económico, social y político del período.
- Relación del programa o proyecto con el contexto antes mencionado.
- Tipo de población y tipo de focalización en la misma.
- Tipo de condicionalidades y formas de cumplimiento de las mismas.

- Nivel o tipo de centralización/descentralización del programa y función de los agentes institucionales intervinientes (ONGs, Municipios, Provincias, central ministerial, etc.)
- Impacto presupuestario y del programa con respecto a programas anteriores.

En método de análisis fue cualitativo sistematizando las respuestas de los entrevistados a partir de preguntas abiertas (ver Anexo I).

Las personas entrevistadas fueron las siguientes:

- Flavio Ariel Gueler
- Edith Byk
- Federico Ludueña
- Lucía Cirimi Obon
- Mercedes Inés Grané

La selección de los entrevistados fue hecha principalmente por el conocimiento adquirido del trabajo en los programas con el que cuentan. También conocen el contexto de creación de cada uno de los programas, ya que fueron parte de los mismos en su inicio. Además, por ser profesionales de la administración pública se encuentran familiarizados con los conceptos trabajados en esta tesis, lo cual fue entendido como un plus (que se puede ver en las entrevistas). Por otra parte, algunos de ellos fueron Coordinadores, Directores o Subsecretarios cumpliendo roles clave en la creación y dirección de los programas, cosa que dotó de mayor riqueza a las entrevistas. Enlace con entrevistas en audio y transcripciones:

<https://drive.google.com/open?id=138W-J4TbvFVaZci3F8oGds77ysBj0s7D>

En resumen, el proyecto general adopta un diseño cuasi experimental, caracterizado por:

- Ofrecer información sobre cómo se manifiesta y qué características tiene el objeto de estudio seleccionado;

- Pretender descubrir las relaciones existentes entre los componentes del fenómeno a estudiar;
- Permitir la comprensión de las interacciones entre los programas involucrados;
- Las técnicas que se van a emplear a lo largo de la investigación serán de carácter centralmente cualitativas. Para algunos aspectos se tomarán en cuenta datos secundarios de características cuantitativas;
- Análisis de contenido de fuentes primarias: decretos, resoluciones y programas;
- Control comparado: nos permitirá enriquecer el estudio transversal sobre la implementación de los cambios, de modo tal de poder dar cuenta de continuidades, similitudes y diferencias entre los programas y situaciones paradigmáticas.
- Entrevistas en profundidad, en base a cuestionarios abiertos con informantes claves. Con la aplicación de técnicas cualitativas con entrevistas semi-estructuradas a informantes claves se fortalecerá el estadio mayormente interpretativo.

En síntesis, tanto la información teórica obtenida, los datos de coyuntura asociados a los programas y modelos tomados, junto con las herramientas de recolección de información nos darán importantes elementos para analizar los objetivos presentados.

Variables

En este apartado se intentará conceptualizar las variables elegidas para la comparación entre los programas extendiendo lo explicado en el apartado anterior.

Con respecto a las variables a tomar para la comparación fueron:

- Focalización/universalización. En el análisis llamaremos a esta dimensión: Elegibilidad.
- Condicionalidades duras/blandas. En el análisis llamaremos a esta dimensión: Condicionalidades.

- Centralización/descentralización. En el análisis llamaremos a esta dimensión: Modelo de Gestión.
- Impacto presupuestario. En el análisis llamaremos a esta dimensión: Presupuesto.

La focalización se puede definir como Conjunto de reglas e instrumentos que permiten identificar a personas o grupos poblacionales en situación específica de vulnerabilidad o exclusión, como potenciales beneficiarios de intervenciones, a ser provistas por los programas sociales y subsidios del Estado. El concepto de focalización es utilizado en la creación de todo tipo programas sociales con la finalidad de aprovechar mejor los fondos del Estado. Esto hace que, de un universo poblacional dado, se tome un cierto porcentaje de este para concentrar los esfuerzos allí, sabiendo que ese porcentaje es el más vulnerable.

Según la CEPAL (1995): focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per cápita. Por otra parte:

Focalizar implica romper con la dispersión de recursos que conlleva el beneficiar a sectores no pobres por mal diseño o generalización de la población objetivo de determinadas acciones, por la mayor presión que ejercen grupos con menores necesidades pero con mayor organización social y política y, en última instancia, implica relegitimar al Estado frente a los sectores más desfavorecidos si se logra romper con el tradicional clientelismo asociado al reparto de beneficios que normalmente se asocia a la política social. (Lacabana y Maingon, 1997, p. 7)

Para este trabajo se tomaron como focalizados a los programas que fueron regulados por cupos en su diseño y que se acoten a una porción pequeña del universo, tomando la opinión de los profesionales expertos entrevistados y el diseño de cada programa.

La universalización de las prestaciones, por el contrario, es la ampliación de la cobertura a todo el universo. Aunque muchos programas que se llaman universales, suelen tener algún tipo de focalización, para este trabajo se tomó la opinión de los expertos, el porcentaje de cobertura de cada programa, y a la limitación del ingreso de personas a los programas mediante cupos.

Las condicionalidades para este trabajo, son las obligaciones que tiene el beneficiario a los fines del cobro de la prestación social. Se consideran condicionalidades duras, cuando las mismas requieren de una contraprestación en un puesto de trabajo o similar (entrenamiento para el trabajo, pasantía, etc.) que requiera la presencia física de la persona realizando una actividad en concreto para el programa, y a la vez el control real de esta contraprestación existe en el marco del diseño del programa o la opinión de los profesionales expertos. Las condicionalidades serán blandas, cuando el programa de transferencia no requiera actividades agregadas a las normales y habituales que realiza el beneficiario.

Cecchini y Maradiaga (2011) han construido una tipología de las condicionalidades dependiente de la rigidez de las mismas. Las condicionalidades fuertes o duras son aquellas que aplican la suspensión de la transferencia sin mediación cuando las mismas no se certifican en tiempo y forma. En cierta medida, las políticas así diseñadas parten del supuesto de un sujeto concebido en términos del incentivo monetario, orientando su comportamiento hacia una mayor inversión en capital humano.

Asimismo, Cecchini y Maradiaga (2011) explican que “las condicionalidades blandas quedan comprendidas en un modelo de intervención que privilegia el acceso de los usuarios a

los servicios de educación y salud por sobre las sanciones o la suspensión por incumplimiento” (p. 89-90).

Con respecto a la tercera variable, Centralización y descentralización son dos términos que hacen referencia a dos modelos de administración y control de la autoridad. Estos conceptos contrapuestos, son aplicables en cualquier organización o sistema político.

Por su parte, la centralización indica la acción de concentrar la autoridad, es decir, la toma de decisiones recae o se centraliza sobre una persona o grupo en específico de individuos, a fin de optimizar el sistema de trabajo de una organización o administración de una empresa. Por otro lado, la descentralización es la acción de transferir o delegar la autoridad a otras jerarquías, es decir, otros departamentos o unidades de una organización o gobierno pueden tomar decisiones y generar mayores beneficios. En la Argentina los sistemas educativos por ejemplo están descentralizados. Para esta investigación, se tomó la opinión de los profesionales expertos, que además han sido parte de los programas en el marco de su creación, para entender cómo se tomaban las decisiones y de donde emanaban las mismas y cuan centralizadas o descentralizadas estaban las estructuras. A la vez, se analizará cómo era cada programa en su diseño con respecto a esta cuestión.

Finalmente el impacto presupuestario tiene que ver con el presupuesto invertido en cada uno de los programas. A fin de entender la significancia de los montos invertidos en cada programa, se consultó con los profesionales expertos en las entrevistas cual era el impacto presupuestario y que el mismo sea comparado con otros programas sociales (concomitantes, anteriores y/o posteriores). Cabe destacar que aquí se encuentra una complejidad: gran parte de los programas fueron financiados por fuente externa en dólares, otras partes en pesos, a veces combinadas. Teniendo en cuenta también los diferentes momentos históricos, el valor moneda y la diferencia en el PBI del país, se hace más

complejo el análisis cuantitativo, por ello se apela al expertise de los profesionales además de los números fríos que arrojan los estudios analizados.

Capítulo I - Capitalismo, Estado de Bienestar y Política Social. Un marco para el análisis de las políticas sociales

En el presente capítulo se expondrá el marco teórico, presentando los principales conceptos utilizados para el análisis de los programas. Entre ellos se encuentran: Política Social, el Estado de Bienestar o Welfare; Políticas Keynesianas; Estado Capitalista, Estado Social, Estado Capitalista Clásico y Neoclásico; Política del Trabajo, Política de Servicios Universales y Política asistencial; Regímenes Socialdemócrata-Universal, Corporativo-Conservador y Liberal-Residual.

Una definición amplia de política social, y aplicable a la historia antigua como a la moderna, podría ser toda acción colectiva que tenga por objeto la intervención a los fines de reducir alguno de los riesgos sociales.

Para Cortés y Marshall (1991) la política social refiere a: los instrumentos estatales de regulación de la fuerza laboral, las condiciones de vida y el conflicto social. Es así como la política social pauta las condiciones de la explotación de la fuerza laboral, generando a su vez las garantías necesarias para su reproducción.

Asimismo, la intervención social del Estado regula el mercado de trabajo mediante tres instrumentos: medidas de política laboral, provisión estatal de bienes, servicios y transferencias y seguridad social (Cortés & Marshall, 1991).

Para Soldano y Andrenacci (2005):

En la mayor parte del mundo occidental capitalista contemporáneo se abarca bajo el concepto de política social a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-nación); y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos. Suelen comprenderse

así los grandes universos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social”. (p.11)

Es menester aclarar que las políticas sociales como fórmula de regulación de conflictos que el poder usa (para así evitar una lucha que derive en la ruptura del mismo sistema instituido de poder), no es algo exclusivo del capitalismo de los últimos siglos. Es así como podemos ver este tipo de mecanismos incluso en la antigua Roma donde los funcionarios utilizaban recursos públicos para alimentar a los pobres.

Esta idea se repite en el principio de la historia capitalista, donde podemos observar ejemplos como la ley de pobres de la Inglaterra del siglo XVI², allí la política social se transforma en el mediador entre la idea del igualitarismo de la democracia liberal y la desigualdad generada por el trabajo del sistema capitalista y su libre mercado. En los inicios de la sociedad capitalista, este mediador, debía conciliar las paupérrimas condiciones de vida de la clase obrera conjuntamente con la desigualdad generada por la modernización de las sociedades.

Para Claus Offe y Keane las políticas sociales son parte de una estructura que norma en tres sentidos: la asalarización masiva, la socialización de los riesgos sociales y el balance entre la oferta y la demanda de trabajo (Offe & Keane, 1984).

² En Inglaterra del siglo XVI empezaron a ser implementadas las llamadas leyes de los pobres. El conjunto de estas legislaciones culmina en el reinado de Isabel I con la Ley de Pobres de 1601. En la misma, se introducen diferenciaciones entre los pobres discapacitados o merecedores, los pobres capaces pero que carecen de trabajo y los pobres recalcitrantes (no recuperables). En el marco de esta ley se establecen Casas de Caridad, en las cuales los pobres incapaces recibían atención, Casas de Industria, en las cuales los pobres capaces podrían trabajar, y por último, se establece que los pobres recalcitrantes serán enviados a prisión. En general este sistema, busca corregir en lugar de castigar. La importancia de esta legislación es la introducción del concepto de la responsabilidad social, no sobre una base religiosa o específicamente filantrópica, como fuese anteriormente o en otros países.

Por otro lado, Castel (1997) plantea que en la sociedad salarial, el Estado de Bienestar cumple funciones regulando las relaciones laborales mediante la legislación y promoviendo la generalización de los seguros sociales. Mientras tanto, aclara el autor, el Estado también amplía los servicios sociales básicos (salud, infraestructura y educación), universalizándolos. De esta manera la política asistencial contiene a los grupos sociales que fueron expulsados del mercado del trabajo o no logran su correcta inserción en el entramado social.

Las políticas sociales previas al Estado Social, como las nombradas anteriormente, además de regular el conflicto generado por el mismo sistema, tenían por objetivo constituir el mercado de trabajo mediante la proletarización de la mano de obra, eliminando las barreras que existían a la asalarización masiva (la Ley de Pobres inglesa es un buen ejemplo de ello). Este tipo de políticas buscaba proteger a la fuerza de trabajo en pos de lograr su correcta reproducción y formación a fin de ser funcional en el engranaje del entonces incipiente capitalismo.

Con la finalidad de dar ejemplos, Castel (1997), muestra cómo las políticas sociales son aplicadas en el período mercantilista³ e incluso previamente, en el marco de las poliarquías del feudalismo europeo pre-capitalista para sostener el sistema entonces vigente.

Es así como la función de la política social en el capitalismo contemporáneo es organizar y regular la cuestión social.

Un caso interesante es el de la sociedad sueca que a principios del siglo XX se preocupó por los altos niveles de desempleo, adelantándose a la crisis de 1930 y el posterior

³ El período del mercantilismo abarca más o menos desde 1500 a 1750 y sirve para denotar una fase de amplias transformaciones sociales que van desde la descomposición de las formas medievales de organización social hasta la expansión y la generalización del comercio internacional y de la economía de mercado. Políticamente, está relacionada con el absolutismo y con el ejercicio por parte de los estados de una política de poder frente a sus vecinos y de expansión colonial en ultramar.

Estado de Bienestar, empezando a aplicar políticas keynesianas de estímulo a la demanda efectiva para promover la ocupación plena.

El Estado de Bienestar generó un cambio de lógica, constituyendo en este sentido más que un mediador entre el capitalismo y la democracia, una aseveración de que el capitalismo puede ir de la mano con el bienestar de las mayorías.

Para introducirnos en el concepto de Estado de Bienestar y en su capacidad de realizar política social, es imprescindible hablar del papel que cumplió el intervencionismo desde 1930. Para ello, nos dedicaremos a realizar un esbozo de lo que fue el New Deal, sistema de estrategias llevada a cabo por el gobierno de los Estados Unidos a fin de sobrellevar la tormenta del crack de 1929.

Durante el Período de 1933 al 1937 el presidente Roosevelt aplicó medidas intervencionistas, con la finalidad de salir de la crisis del 30 y lograr nuevamente el crecimiento económico.

Entre las medidas intervencionistas Halperin Weisburd (2008) afirma:

Procurar una cotización devaluada del dólar, la reintegración del poder adquisitivo de los productores agrícolas, una reactivación del sector industrial que implicaba un incremento salarial, al tiempo que eran acotadas las jornadas laborales y se intentaba combatir la desocupación; además, fue promovida un alza de los precios a efectos de compensar la deflación generada por la depresión, junto al otorgamiento de subvenciones a las entidades bancarias con tropiezos financieros. (p.6)

Para romper con la depresión económica que se atravesaba, Keynes propuso un involucramiento gubernamental, para así lograr la redistribución de los ingresos de la población, a los fines de reactivar la economía. Estos mecanismos anticíclicos y toda su

teoría, se encuentran expuestos en su famosa obra “Teoría general del empleo, el interés y el dinero”⁴.

En este contexto mencionado, se implementó un conjunto de instrumentos que abarcaban el desarrollo de los sectores agrícola e industrial, la construcción de obras públicas, la inversión privada y las acciones sociales; en términos generales, se trataba de reintegrar la confianza a los factores del capital, mediante la redistribución relativa del poder adquisitivo de algunos estratos de la sociedad.

En el marco de esta intervención, desde la política agropecuaria se limitaron las cosechas de alimentos y se pagaron indemnizaciones para no cultivar, se fijaron precios mínimos superiores a los mercado mundial de alimentos y se subvencionaron las exportaciones de los mismo. Desde la política industrial se trató de motorizar la actividad sin llegar a la sobreproducción, se redujeron la cantidad de horas de trabajo a los fines que la mayoría de la población pueda tener empleo, se establecieron salarios mínimos y también precios mínimos para los productos de manufactura.

Las políticas sociales asistían básicamente a la población activa desocupada en tanto que simultáneamente intentaban sostener el crecimiento económico. Muchas críticas fueron realizadas a este modelo por la supuesta improductividad del sector público, el cual llegó a dar empleo a un tercio de los desocupados hacia 1938 con la finalidad de redistribuir el ingreso.

⁴ En su “Teoría general” Keynes explica que el nivel de empleo en la economía moderna estaba regido por tres factores: la propensión marginal al consumo (el porcentaje de cualquier incremento en la renta que la gente destina para gastos en bienes y servicios), la eficiencia marginal del capital (los incrementos o bajas en las tasas de retorno) y la tasa de interés. El argumento clave en el pensamiento keynesiano es que: ante una economía debilitada por la baja demanda, es decir en una depresión, donde hay un problema desencadenante que dificulta a una economía crecer, el sector público, para contrarrestar esto, puede incrementar la demanda agregada aumentando sus gastos (aun cayendo en déficit público), sin que dicho sector aumente la tasa de interés como para cancelar la eficacia de esta política.

Es así como el Estado Social, o Estado de Bienestar (se considerará Estado Social y Estado de Bienestar como sinónimos) supuso una intervención pública a los fines de inmiscuirse económicamente para garantizar un piso homogéneo y relativamente alto en las condiciones de vida de la población mediante la desmercantilización y socialización de una gran parte de los riesgos y los costos de reproducción de las familias. Es así que el Estado Social, implementó un conjunto de regulaciones estrictas para el funcionamiento del mercado de trabajo.

El proyecto igualitarista del Estado de Bienestar generó una mezcla totalmente nueva de colectivismo e individualismo, por un lado la inscripción a la sociedad capitalista se separaba del individualismo asociado con la libertad y autosuficiencia individual y por el otro, el ciudadano prevalecía sobre los antiguos correlatos de clase.

Es importante tener en cuenta que el keynesianismo, el fordismo (como modo de producción) y el Estado Social, son una triada histórica, y su imbricación temporal formó un sistema de reglas económicas y sociales que permitieron la reproducción de un tipo de régimen de acumulación, conjuntamente con su legitimación política.

Por otro lado, con respecto a las formas en que la política social actúa, Soldano y Andreanacci (2005) realizan una hipótesis con respecto a los elementos clave de la ésta donde, para ellos, existen intervenciones en el centro (define los mecanismos principales del proceso de integración social) y los márgenes (intervención sobre los mecanismos que fallan o sobre los sujetos que no pueden acceder a la integración social través de esos mecanismos principales) de la sociedad capitalista.

De la misma forma, Soldano y Andreanacci (2005) explican que existen tres regiones de la política social que se constituyen a través de:

- a. la política del trabajo,
- b. la política universalista y

c. la política asistencial.

A fin de darle dinámica a estos conceptos, los autores aclaran que existen tres grandes momentos históricos de la política social:

- a. política social del Estado Capitalista Clásico (donde la política social se ordena alrededor de la necesidad de expansión del mercado de trabajo capitalista y homogenización sociocultural de Estados-naciones),
- b. política social del Estado Social (aquí la política social ordena en base al Estado de Bienestar, pisos homogéneos y mínimos universales para los asalariados en sus condiciones de vida, de trabajo y de reproducción) y
- c. Política social del Estado Capitalista Neoclásico (aquí la política social gestiona la precarización y la flexibilización del empleo, la transformación de los seguros sociales e instituciones universales en cuasimercados y la expansión de dispositivos de detección y neutralización de conflictos de los grupos que quedan por fuera de la protección social).

A fin de darle una lógica a estos conceptos, en el cuadro I.1 se ordenan los tres tipos de Estados cruzados con las tres tipos de políticas. Cabe destacar que para las divisiones del capítulo II se utilizaran en parte los años expuestos en el trabajo de éstos autores en el marco del cambio de tipos de estado (1880-1943; 1943-1991).

Cuadro I.1 - Regiones de la política pública y tipos de estados			
Períodos	Regiones		
	Política del trabajo	Política de servicios universales	Política asistencial
Estado capitalista clásico	Consolidación de un mercado de trabajo libre y disciplinamiento de la mano de obra a sus condiciones de funcionamiento. Regulación mínima de las formas contractuales, tendiente a garantizar la reproducción básica de la fuerza de trabajo. Seguros sociales asociativos y mutualistas, escasamente regulados por el Estado.	Secularización de la educación básica con imperativos de homogeneización sociocultural y expansión de la cobertura pública en educación media y superior. Profesionalización y desasistencialización de la salud pública. Surgimiento de intervenciones tendientes a resolver problemas de infraestructura social básica en el marco del rápido proceso de crecimiento urbano.	Secularización parcial de los dispositivos asistenciales y convivencia de los enfoques de la caridad y la beneficencia.
Estado social	Políticas de pleno empleo y de generalización de las relaciones salariales formales. Regulación del contrato de empleo tendiente a consolidar modalidades fordistas de organización del trabajo. Generalización del sistema de seguros sociales colectivizando o estatizando la cobertura de los riesgos de la vida activa.	Expansión universalizante del sistema de educación pública, incluyendo instrucción media y superior. Creación de una red de salud pública subsidiada y/o provista directamente por el Estado. Servicios de infraestructura social básica regulados, subsidiados o gestionados directamente por el Estado.	Programas sociales (transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios) coyunturales a individuos y sujetos en situaciones de pobreza hasta su absorción o reabsorción en el mercado de trabajo.
Estado capitalista neoclásico	Políticas de gestión de un mercado de trabajo con tendencia al desempleo y la informalidad. Políticas de desregulación y flexibilización contractual. Remercantilización parcial de la cobertura de los riesgos de la vida activa, creando (junto a, o en lugar de la estructura de seguros sociales) cuasimercados de gestión privada y regulación pública.	Revisión de las competencias públicas de educación en favor de procesos de descentralización. Revisión de las competencias públicas de salud en función de los nuevos cuasimercados. Revisión de las competencias públicas en infraestructura social básica: descentralización de la gestión y privatización de los servicios públicos.	Multiplicación de los programas sociales, intensificación de la focalización y predominio de modalidades de reinserción tutelada en el mercado de trabajo.

Fuente: elaboración propia en base a Soldano y Andrenacci (2005)

Una problemática que estas perspectivas tienen a la hora de comparar la política social, es que la aplicación del Estado de Bienestar se da de manera diferente en cada región del mundo, proporcionando como resultado un espectro de formas de implementar las políticas sociales más amplio del que se puede apreciar hasta aquí.

Es así, que los distintos de tipos de Estados-sociedades, tienen formas de regulación del trabajo que puede ir desde la fuerte intervención de la Europa Occidental, hasta la flexibilidad de EEUU o Inglaterra.

Esping-Andersen (1990) propone entender el funcionamiento de los Estados capitalistas avanzados, a partir de pensar a los mismos no sólo como Estados propiamente dichos, sino como una tríada denominada de bienestar la cual incluye el sistema de gestión de los riesgos sociales a la familia y al mercado.

La tríada de bienestar permite tipificar los distintos arquetipos de regímenes de bienestar existentes, los cuales se diferencian entre sí según la clase de estratificación social que generan y los grados de desmercantilización de la fuerza de trabajo que promueven.

Es decir que la conjugación de esta tríada da como resultado la clasificación de ejemplos de regímenes de Estados de Bienestar donde estas tres variables se acomodan de diferentes maneras.

Esping-Andersen (1990) señala que los diferentes Estados de Bienestar nacionales se adhieren a nociones de igualdad distintas y que en el interior de un mismo Estado coexisten diversos conceptos de igualdad. Esto permitiría construir una caracterización de las políticas sociales en función del concepto de igualdad social que promueven, del cual se infiere el tipo de estratificación social, el de sujeto de la protección social y el grado de desmercantilización o nivel de independencia de la población de ingresos monetarios provenientes del mercado de trabajo.

Existen tres modelos puros: el anglosajón, caracterizado como liberal y residual; el europeo continental, caracterizado como conservador y corporativo; y el escandinavo o nórdico, caracterizado como socialdemócrata e institucional (o universalista).

La importancia de estos modelos es que llaman a pensar a la política social en función de la trama política y socioeconómica de los capitalismo del siglo XX.

En los regímenes liberales, la cohesión social está reinada por la promesa de movilidad social en el seno de sociedades altamente desiguales. Aquí, no es tan relevante la marcada polarización que genera la desigualdad socioeconómica, sino más bien la existencia de

mecanismos que generan la posibilidad de superarse individualmente por medio del progreso laboral, logrando así la anhelada movilidad social ascendente. La igualdad aquí es entendida como la igualdad de oportunidades. Por ello, en el modelo liberal, las altas desigualdades en la estructura social pueden ser soportadas sin entrar en una ruptura social. A su vez, el mercado laboral se encuentra libre de intervenciones estatales, dando como resultado un bajo desempleo ajustando los salarios y la rotación a las reglas del mercado.

Sin embargo en estas sociedades, “la posibilidad de bloqueo de los mecanismos de movilidad social si constituye un peligro para la legitimidad social del orden liberal” (Nieto, 2014, pág. 16).

En los regímenes socialdemócratas, la variable principal que integra a la sociedad es la conformación de una estructura social homogénea y poco diferenciada en status. El concepto de igualdad en este modelo, es más fuerte que en el modelo liberal y las intervenciones del Estado de Bienestar se proponen amortiguar todo lo posible la estratificación social que emerge del mercado de trabajo.

Aquí, se presupone una sociedad homogénea con una producción colectiva de servicios sociales y grandes subsidios personales, donde se encuentra un amplio apoyo al Estado de Bienestar, que se transparenta en estructuras impositivas muy progresivas y una fuerte distribución primaria del ingreso. Los servicios universales son amplios y provistos por el Estado que garantiza la seguridad total de la población a cualquier tipo de eventual amenaza. La legitimidad del sistema pelagra cuando emergen situaciones de desigualdad social como resultado de la dinámica laboral o de procesos migratorios que intervienen para modificar la estructura de ingresos y por ende, de estilos de vida de la sociedad.

En los regímenes conservadores, la integración social se conforma en torno a la idea de empleos estables y protegidos que aseguren el sustento del núcleo familiar. La seguridad laboral y el mutualismo ocupacional que organizan los seguros sociales son los pilares de la

idea de igualdad social de este modelo. Es así como la integración social del modelo se basa en el derecho de pertenencia a un colectivo ocupacional, desde el cual se idean las identidades sociales en una estructura jerarquizada por el mundo del trabajo y las relaciones industriales. En esta clase de modelos los sindicatos suelen ser el núcleo de poder y los generadores de la estratificación social.

En este caso, la legitimidad del sistema puede llegar a su punto de quiebre cuando se ven afectadas las protecciones laborales del núcleo de la fuerza de trabajo y/o cuando se pierde la estabilidad de la estructura de las familias.

Es así que en el cuadro I.2 se intenta resumir la teoría de Esping-Andersen tomando cada uno de sus regímenes y sus variables más importantes.

Cuadro I.2 - Tipos de Estados de Bienestar y sus variables			
Variables	Regímenes de Estados de Bienestar		
	Régimen Socialdemócrata-Universal	Régimen Corporativo-Conservador	Régimen Libera-Residual
Principios	Universalismo: Amplios derechos sociales de base para todos los ciudadanos.	Corporativismo: Heterogeneidad de tipos de derechos según inserción en el mercado de trabajo.	Residualismo: Derechos sociales limitados.
Tipos Solidaridad	Ciudadanía	Mutualismo Ocupacional	Individualismo
Sujeto de Protección social	Ciudadano	Asalariado Formal	Grupos de riesgo
Política Asistencial	Ingresos mínimos garantizados.	Condicionalidades: No estar cubierto por la S.S.	Condicionalidades: Ser grupo vulnerable.
Grado de desmercantilización	Alto	Medio	Bajo
Mercado de Trabajo	Regulación baja	Regulación Alta	Regulación baja
Seguros	A cargo del Estado	Financiados por contribuciones ocupacionales	Privados
Servicios Sociales	A cargo del Estado	Mutualizados	Privados o descentralizados
Fuente: elaboración propia en base a Esping-Andersen, G. (1990)			

Teniendo en cuenta todos los conceptos antes expuestos, en el siguiente capítulo analizaremos como la política social fue aplicada en Argentina intentado realizar conexiones entre ambos capítulos. Como se dijo antes, los períodos serán divididos en base a los trabajos de los autores Soldano y Andrenacci (2005). Agregándose el periodo desde el 2002, inicio de la primera presidencia estable después de la crisis de 2001.

Capítulo II - Las políticas Sociales: el caso de Argentina

En el capítulo anterior se expuso el marco teórico que servirá para guiar nuestra investigación. En el presente capítulo se intentará dar un marco de referencia para el trabajo, utilizando los conceptos expuestos en el capítulo I a fin de dar un contexto de análisis de las políticas sociales y los programas de empleo joven en Argentina. El presente capítulo se dividirá en cuatro etapas: 1880-1943, 1943-1990, 1990-2001 y 2001-2018. Si bien los programas que se analizan luego parten desde los principios de los noventa, se hace un repaso por los principios del modelo agroexportador en adelante, para mostrar también que los mismos son las bases de los modelos aplicados posteriormente, dando más recursos para el análisis y más solidez a todo lo antes expuesto.

Partiendo de la premisa de que el Estado regula el mercado de trabajo a través de las medidas de la política laboral, la provisión estatal de bienes servicios y transferencias, y la seguridad social, Cortés y Marshall (1991) identifican tres grandes períodos en la historia de la intervención social del Estado en Argentina partir de 1890.

El primero abarca la etapa de fundación de la intervención social del Estado que, en el contexto de requerimientos de fuerza de trabajo en expansión, adquirió un carácter protector. Podría asimilarse al modelo Agroexportador.

En el segundo se produjo la consolidación de la intervención estatal protectora, lo cual que facilitó la incorporación de fuerza de trabajo masiva en el marco de un crecimiento de demanda de la misma y una estrategia de crecimiento económico que tuvo por pilar principal el consumo del asalariado. Podría asimilarse al modelo de sustitución de importaciones.

Finalmente se encuentra la etapa de decadencia de protección del trabajo, en la que se intentó disciplinar la fuerza de trabajo, en un contexto de estancamiento económico con su respectiva caída de demanda de mano de obra y una estrategia que dejó de centrarse en el consumo masivo del asalariado.

Para completar esta visión de etapas, se puede ver como a partir del 2002 un modelo similar al de la etapa de consolidación del Estado interventor vuelve a estar en vigencia. Esto es marcado por una estrategia económica basada en el crecimiento del consumo interno, la recuperación de los sindicatos como bandera, y la expansión del empleo anclada en una industria interna de sustitución de importaciones, a la vez que el Estado crece empleando mayor cantidad de trabajadores, y aumentando su gasto a los fines de hacer crecer la economía y generar pleno empleo.

1880-1943 El modelo agroexportador, la oligarquía y la conformación de la mano de obra argentina

Este período estuvo fuertemente influenciado por el proyecto de la oligarquía en la mayor parte de las esferas sociales. En los mandatos presidenciales se intercalaron gobiernos conservadores y radicales, aunque sosteniendo algo en común: El modelo económico agroexportador. Es así que durante este lapso de tiempo se presentó un alto crecimiento económico del país en base a las exportaciones agropecuarias, trayendo una primera ola de industrialización aparejada a este proceso.

La inmigración fue estimulada por la alta demanda de mano de obra que el país requería, atrayendo a muchos trabajadores europeos en busca de oportunidades. Con el crecimiento de la clase obrera, empezaron a darse las primeras luchas, y con ellas, las conformaciones de los primeros sindicatos.

El conflicto entre capital y trabajo empezó al calor de la rápida generalización de las relaciones salariales. Es así que para el año 1890 ya se había fundado la primera Federación General de Trabajadores.

Es destacable que, a pesar de que los salarios de ese momento en el país eran muy superiores a los salarios de los trabajadores europeos, las condiciones laborales y de vida eran considerablemente precarias, generando así un núcleo de reclamos por parte de los

trabajadores encolumnados centralmente en los movimientos anarquistas y socialistas. El alto costo de vida, el problema habitacional, la ausencia de leyes protectoras en el trabajo, el empleo extremadamente precarizado, las extensas jornadas laborales y la tendencia desregulatoria en esta materia eran las principales demandas de solución por parte de los trabajadores. Ante las insatisfactorias respuestas, se generó un tiempo de frecuentes huelgas en las primeras décadas del siglo XX.

En este sentido, existían dos formas de enfrentar la problemática por parte de la oligarquía: la liberal reformista, intentando negociar la regulación del conflicto por medio del Estado y sus leyes; y la represión, tenida en cuenta como la solución a un problema que debía ser combatido definitivamente y de raíz. Es así que desde el gobierno conservador, el legislador Joaquín V. Gonzales, presentó un proyecto de ley para la protección de los trabajadores en materia de trabajo, aunque no tuvo éxito por su oposición desde los sectores industriales, los sectores de izquierda e incluso desde los sindicatos por contener una propuesta dentro del proyecto para hacer a los sindicatos dependientes del Estado (Cortés & Marshall, 1991).

Como puede observarse, la primera forma de enfrentar la problemática de los conflictos con la clase obrera no tuvo manera de materializarse en la vida de los trabajadores mediante la ley; sin embargo, la segunda (represión) tuvo un lugar preponderante en este periodo, plasmándose en la Ley de Residencia (1902)⁵, el Estado de Sitio⁶, la Ley de Defensa Social de (1910)⁷ y en la estrategia de las instituciones policiales y penitenciarias.

⁵ Se conoce como Ley de Residencia o Ley Cané a la Ley 4.144 de Residencia sancionada por el Congreso de la Nación Argentina en 1902 que permitió al gobierno expulsar a inmigrantes sin juicio previo. La ley fue utilizada por sucesivos gobiernos argentinos para reprimir la organización sindical de los trabajadores, expulsando principalmente anarquistas y socialistas. Surgió a partir de un pedido formulado por la Unión Industrial Argentina al Poder Ejecutivo Nacional en 1899, a raíz del cual el senador Miguel Cané presentó ante el Congreso de la Nación el proyecto de expulsión de extranjeros.

Debe decirse también, que para este período, las características del mercado de trabajo, generaron el agrupamiento de trabajadores por origen inmigratorio y por rama de actividad, oficios o empresas, dando origen a las primeras mutuales. Estas organizaciones mutuales llevaron a la realidad la idea de tener esquemas de seguros capaces de mantener los ingresos de las familias de los asalariados, ante los riesgos sociales más apremiantes: la vejez y la muerte. Estos seguros por mutuales estaban basados en su mayor parte en el aporte de los trabajadores, aunque algunas ramas consiguieron también el aporte de las patronales.

Con respecto a esto último, a principio de siglo, solo los trabajadores de la administración pública central tenían sistemas jubilatorios y de pensiones, los cuales fueron establecidos por primera vez en 1877. Aunque las organizaciones de obreros, habían copiado del Estado esta iniciativa y su forma de ejecutarse, los intentos Estado para generalizar este tipo de cajas a todas las ramas de actividad, se toparon con una oposición gremial importante. Los gremios veían con desconfianza toda intromisión del Estado en sus esferas, porque creían que esto podría llegar a limitar el accionar los sindicatos y sus asociados (Isuani A. , 1985).

Con respecto a los servicios universales, con la finalidad de poder sostener la mano obra necesaria para este período de crecimiento, hubo grandes avances en lo que respecta a salud pública y escuela básica obligatoria. Además de generar mecanismos de protección en lo que tiene que ver con la medicina, el Estado debía formar culturalmente a los inmigrantes venidos de Europa.

⁶ En este período los gobiernos utilizaban el estado de sitio para apaciguar las grandes huelgas y revueltas que se generaban por los conflictos entre el capital y el trabajo.

⁷ La Ley 7.029 estaba dedicada a prohibir la entrada a los que tuvieran condenas por delitos comunes y a los anarquistas y a “demás personas que profesan o preconizan el ataque por cualquier medio de fuerza o violencia contra los funcionarios públicos o los gobiernos en general; o contra las instituciones de la sociedad”. Luego extendía esta medida a los deportados, y establecía penas hasta para los “empresarios de transporte, capitanes o agentes que ingresaran al país ácratas”. Dos cuestiones fundamentales fueron la prohibición de reuniones o manifestaciones obreras sin autorización policial, y el castigo por apología a la difusión de los delitos estipulados por dicha ley, de un hecho o autor por medio escrito, verbal o impreso. El artículo 25 reprimía a quien “por medio de insultos, amenazas o violencias intentase inducir a una persona a tomar parte de una huelga o boicot”.

A principios de 1880 aparecen las primeras iniciativas y marcos regulatorios en ambos campos de intervención del Estado. Es así que, la educación básica pública fue presentada como proyecto de ley en ese año y aprobada luego de un complejo y heterogéneo debate (Soldano & Andrenacci, 2005). La misma fue promulgada en 8 de julio de 1884 bajo la presidencia de Julio A. Roca. Esta ley (Ley 1420/84) dejó como corolario un sistema educativo obligatorio hasta los 14 años de edad, que homogeneizó a la población proveniente de la inmigración europea, y a su vez alejó a los sectores populares de la educación exclusivamente eclesiástica y de beneficencia. La escolarización primaria aumentó notoriamente llevando la tasa de un 20% en 1869 a casi un 50% en 1914. Por otro lado, la tasa de analfabetismo descendió del 77% al 35% (Soldano & Andrenacci, 2005). Cabe recalcar que la universidad pública, continuó siendo casi exclusiva para las clases altas, empezando una extensión del acceso a toda la población en los años veinte y treinta, para transformarse en un elemento masivo en los hechos entrados los años cuarenta.

Con respecto a la salud, la creciente preocupación por los problemas de enfermedades en la población, el auge del higienismo y su identificación con el progreso y la civilización, hizo que el Estado entrara de lleno en la intervención en estos temas con la finalidad de erradicar las enfermedades como así también lograr la laicización gradual de los establecimientos asistenciales. A pesar de ello, hasta los años treinta, la salud continuaba siendo una esfera en parte privada, en parte asociativa y en parte filantrópica. Las políticas de salud del Estado se dedicaban a controlar enfermedades infectocontagiosas y a promover instituciones privadas para que pudieran atender a los sectores más vulnerables a estas epidemias, habiendo fracaso todos los proyectos por centralizar la medicina argentina y generar esta prestación universal directa del Estado a todos los ciudadanos residentes en el país.

El sistema asistencial seguía siendo la base de la política social argentina. En este período se empieza un camino desde la caridad a la filantropía en las políticas sociales. A partir de los años treinta se empieza a transitar el pasaje de una filantropía no demasiado sistémica hacia una asistencia social relativamente laica y profesional, bajo la idea de que debía revisarse el esquema asistencial, ya que éste era financiado por el Estado, pero gestionado de manera privada, dando lugar al clientelismo político, la posible malversación de fondos y el aprovechamiento personal de la gestión del dinero público. Al mismo tiempo, se abre camino la idea de que la pobreza es una situación de la cual la sociedad debe hacerse cargo, como también la idea de que el empleo debía ser el normalizador de esta situación.

1943-1990 El modelo de sustitución de importaciones, el peronismo, el anti-peronismo (la proscripción) y la dictadura militar

Desde los años 30, el capitalismo estaba desarrollando un nuevo modelo de producción. Es así que a partir del crack de la bolsa y del posterior New Deal, las relaciones salariales mutaron, yendo hacia un nuevo tipo de mercado laboral que generó un estatus de trabajador-ciudadano, al cual se le garantizaba ciertas condiciones de vida ante imprevistos individuales y ciclos económicos de stop-and-go, permitiendo cierta seguridad en sus ingresos y promoviendo incluso, movilidad social ascendente. La producción en masa, con el modelo taylorista-fordista como paradigma, dio como fruto la centralidad del sistema en el trabajo asalariado y en el consumo de las masas, lo que permitió en este período la estabilidad económica y la expansión del empleo.

Por otro lado, se estabilizaron y reconocieron los sindicatos, a la vez que se implementaron seguros basados en la protección socializada de los riesgos en la vida activa. Este proceso no fue ajeno a la Argentina.

Es así que se consolidó un nuevo tipo de intervención del Estado en la sociedad, donde la expansión de la condición de asalariado, regulada y protegida por el Estado, era su

principal impronta. En este sentido, la mayor intensidad de regulación pública de los contratos de trabajo individuales, el crecimiento real de los salarios, la extensión del salario indirecto y la expansión de los seguros sociales fueron otras de las principales características del modelo que gobernó en la Argentina de 1943 a 1955.

A partir de 1943 la industrialización y sus efectos multiplicadores, incrementaron la necesidad de mano de obra, en tanto que la estrategia de la economía empezaba a virar, como sucedía en el mundo, hacia el fomento del mercado interno y el crecimiento del consumo del sector asalariado. El Gobierno de Juan Domingo Perón hizo suya la estrategia económica de sustitución de importaciones, la redistribución del ingreso hacia los sectores trabajadores para así generar una mayor capacidad de consumo de los mismos y la producción basada en bienes de consumo no durables, logrando así también la expansión del empleo antes mencionada (Cortés & Marshall, 1991). A este proceso de ampliación del empleo en las urbes, se le sumó la sanción del Estatuto del Peón Rural y la regulación de los contratos de arrendamiento, lo que permitió la rápida mecanización en la agricultura, dejando libre un contingente de trabajadores rurales para ser aceptados en las fábricas de la creciente industria.

Por otro lado, la mirada de los conflictos entre capital y trabajo de este período fue un tanto distinta a la del anterior. Todas estas transformaciones se pudieron poner en marcha mediante una relación menos represiva y más protectora del Estado en los conflictos de entre empresarios y trabajadores. Se logró una alianza entre Estado y sindicatos. Esta coalición hizo de sostén del gobierno peronista y generó las características del Estado Social en la Argentina. El peronismo logró ganar en el plano sindical, desplazando a los partidos socialista, comunista y anarquista de las conducciones de los gremios, transformándose en ideología y acción dentro la columna vertebral del movimiento obrero organizado.

Es así que los sindicatos se subordinaron al gobierno, a la vez que se inició la centralización de la actividad sindical en una sola central obrera (la Confederación General

de Trabajadores). La legislación laboral fue reforzada, y fueron generadas nuevas leyes que ayudaron al desarrollo de la negociación colectiva y la seguridad social. Toda esta legislación a favor de los trabajadores, incluyó la creación de los Tribunales del Trabajo en 1944, la implementación de las vacaciones pagas, el aguinaldo y la indemnización por despido (Cortés & Marshall, 1991).

Con esta nueva lógica, el aumento del salario real fue elemento principal de transferencia de ingresos, llevado a cabo mediante convenios colectivos de trabajo que pudieron darse gracias al fuerte apoyo que el Estado brindaba a los sindicatos. En tanto se daba esta presión por parte de los sindicatos, el Estado otorgaba créditos subsidiados a las patronales a cambio de que el empresariado ceda ante los pedidos de aumentos de salarios.

Por otra parte, el congelamiento de alquileres urbanos, el de alimentos, el de arrendamientos y el de servicios públicos (ahora en manos del poder central), permitió que el crecimiento del salario real sea haga más visible.

La masiva afiliación de trabajadores a los sindicatos incitada por el Gobierno, el reconocimiento a los sindicatos como entidades legales y la extensión de su capacidad para recaudar, transformaron a estas asociaciones en la base de la protección social argentina.

Los fondos previsionales se reprodujeron y ampliaron sus prestaciones. Se implementaron las asignaciones familiares por convenio colectivo, y para finales del primer gobierno peronista, se había ampliado la cobertura de los riesgos individuales abarcando a casi la totalidad de los asalariados formales. El sistema de jubilaciones y pensiones, continuó estando fragmentado por ramas de actividad, aunque se implementó una regulación pública mediante el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), creado en 1944, el cual organizó la recolección de contribuciones obligatorias y garantizó el pago a los beneficiarios.

El INPS garantizó la extensión de la cobertura de los fondos previsionales a casi la totalidad de los asalariados (de 482.000 en 1943 a 4.691.000 en 1954) además de

homogenizar el sistema de cotizaciones y beneficios entre sectores asalariados, generalizó el criterio del haber jubilatorio como porcentaje de la retribución en actividad y transformó los regímenes de capitalizaciones (altamente deficitarios) en sistemas de reparto (Soldano & Andrenacci, 2005).

Con respecto a la salud, se inició un proceso que solo sería culminado posteriormente al gobierno peronista. En 1944 un decreto estableció que las empresas privadas debían organizar los servicios de salud para sus trabajadores. Este decreto también permitía que esa organización de seguros de salud esté dada por mutuales u organizaciones de trabajadores en reemplazo de la empresa. Si bien no se pudo cumplir, este decreto es un antecedente importante para la creación de las obras sociales que serían manejadas por los sindicatos en períodos posteriores.

La intervención del Estado en política asistencial también tuvo su respectivo cambio. Es así que este tipo de asistencia fue efectivizada en términos de derecho ciudadano, enfrentándose a la lógica de los dispositivos descentralizados filantrópico-caritativos no estatales, los cuales se basaban en una diferenciación de los pobres (los pobres merecedores de asistencia y los pobres no merecedores). Al tiempo que sucedía esto, se descubrió el valor político de una asistencia social eficaz, y gran parte de la asistencia social pública continuó siendo paraestatal, canalizándose a través del partido gobernante, con el Estado como garante y financista de estas ayudas (Soldano & Andrenacci, 2005).

En este sentido, 1948 se creó la Fundación Eva Perón (FEP), institución subsidiada por el Estado y, en sus orígenes, financiada con aportes de los asalariados. La FEP tuvo a su cargo un conjunto de servicios sociales para obreros, empleados y sus familias: turismo, deportes, provisión de bienes de consumo, préstamos, becas y hospitales (Cortés & Marshall, 1991).

Ese mismo año (1948), la Dirección Nacional de Asistencia Social, que era solo para los asalariados formales, hizo suya a la Sociedad de Beneficencia y de esta manera los pobres pasaron a ser destinatarios de las políticas asistenciales del Estado.

El proyecto inicial del peronismo fue crear un sistema de asistencia a la pobreza que integre salud, transferencias distributivas y que absorbiese la estructura filantrópica-caritativa. En la práctica, esta idea terminó siendo ejecutada por la Fundación Eva Perón, la cual canalizó el grueso del financiamiento para políticas asistenciales.

En el marco de las políticas universalistas de este período el sistema educativo fue extendido y se masificó la enseñanza primaria y secundaria. La preocupación principal del sistema fue la adecuación de la instrucción vinculada con el sistema económico imperante; las necesidades productivas requerían de mano de obra relativamente instruida. La expansión de hospitales públicos fue logro de los gobiernos provinciales y de la FEP.

Los servicios públicos se estatizaron. Se crearon instituciones públicas de servicios, de comunicaciones, una gran parte del sistema de transportes urbanos e interurbanos, la infraestructura sanitaria y los servicios de energía. Fueron estatizados y centralizados. En este sentido, también se redistribuyó en forma de universalización del acceso a los servicios de salud y educación. Su reducción relativa del costo de vida para la clase trabajadora generó un salario social o salario indirecto.

La FEP materializó su ayuda en dos tipos de acciones: la ayuda social directa (que incluía distribución de bienes y dinero) y el mantenimiento de una infraestructura de instituciones asistenciales (hogares de tránsito, de ancianos, hospitales, centros recreativos, colonias de vacaciones, y proyectos de viviendas). La idea de la obligación universal del Estado para con sus ciudadanos fue consolidada con la ejecución de la FEP. En tanto sucedía esto, se revelaba el potencial político-electoral que tenía la asistencia social. Cabe subrayar la FEP manejaba uno de los presupuestos más grandes del Estado.

Desde 1955, el gobierno que perpetró el golpe de Estado a Juan Domingo Perón intentó revisar la política social y laboral del peronismo, aunque sin éxito. A pesar del intento de revisión, se logró consolidar una regulación del trabajo que unificó y llevó a la realidad legal los aspectos tutelares del modelo del Estado Social.

En este sentido, en 1963 la ley regula por primera vez un salario mínimo obligatorio e indexable. Este proceso de proteccionismo laboral derivó en la ley 20.744, mejor conocida como la Ley de Contrato de Trabajo, la cual fue finalmente promulgada en 1974. Por otro lado, 1970 se consolida el régimen de seguros de salud de las obras sociales con la ley 18.610 que integró a todos los trabajadores en relación de dependencia obligatoriamente al sistema de obras sociales conjuntamente con sus familiares directos. Esto generó una protección a todo el núcleo familiar, característica central de los regímenes estratificados en el marco de las sociedades tayloristas-fordistas y Estados de Bienestar corporativos-conservadores.

Con respecto a la previsión social, la centralización de las cajas previsionales se logra recién en 1958 y la consolidación de su sistema de reglas en 1969, unificándose los fondos previsionales en tres grandes cajas: autónomos, comercio e industria. Estos fondos fueron regulados, homogenizando cuestiones como la edad del retiro y los montos percibidos mediante la ley 18.037 de 1969.

Los sucesivos gobiernos desde el golpe de Estado de 1955 intentaron desperonizar a los gremios y poner en discusión al diálogo existente entre sindicatos y Estado. Se intentó desmontar el modelo socioeconómico de desarrollo con la ayuda estatal y la redistribución de la riqueza hacia los trabajadores. Las facetas más cuestionadas de este modelo eran el elevado estatismo y el peso que tenían los sindicatos y sus decisiones en la economía nacional, los cuales se transformaron en los representantes políticos del peronismo proscripto, además de los representantes naturales de los trabajadores. Aspectos clave del desarrollo del Estado Social quedaron en el centro de un sistema político extraparlamentario.

En el marco de esta discusión, la dictadura intervino los sindicatos en 1955 y les restringió sus atribuciones en la reforma legislativa de 1956, se fijaron condiciones de trabajo mediante actos administrativos los cuales reemplazaban a los convenios colectivos, se reguló el derecho a huelga y se flexibilizó el horario laboral extra entre otras cosas. Todas estas medidas buscaban por un lado desplazar al peronismo de los sindicatos, y por el otro debilitar a los mismos sindicatos en la determinación de las condiciones laborales y los salarios.

El gobierno Constitucional de Frondizi, continuó con algunas políticas para correr al peronismo de los sindicatos, también sin éxito. En 1958 quiso instaurar un proyecto industrial de sustitución difícil de importaciones, para lo que se requería una fuerza de trabajo que admita restricciones salariales. Esto no fue aceptado por la clase trabajadora, llevando al gobierno a tener que coartar el derecho a huelga y reprimir activistas políticos que se manifestaban en contra de ello.

En 1962 fue derrocado el gobierno de Frondizi y reemplazado por el siguiente en la línea de sucesión presidencial: José María Guido. Este cual continuó con la política de limitaciones a los sindicatos. En 1963 el gobierno radical de Umberto Arturo Illía, aplicó el salario mínimo y las negociaciones colectivas, pero prohibió la actividad política de los sindicatos intentando limitar el poder del peronismo proscripto.

El gobierno militar del 1966 a 1973 (Juan Carlos Onganía, Roberto Marcelo Levingston, Alejandro y Agustín Lanusse) intentó llevar a cabo un plan de estabilización de la economía, haciendo hincapié en el crecimiento industrial. Para ello, se volvió a suspender la negociación colectiva, se reguló el derecho a huelga con mayor intensidad que en el gobierno de Frondizi y se flexibilizó el uso de la fuerza de trabajo, aumentando atribuciones a empleadores. Por otra parte, se prohibió el empleo de inmigrantes clandestinos, se amplió la indemnización por despido y se fortaleció la inspección del trabajo logrando así un paquete

de medidas protectoras. Se centralizó y unificó el sistema jubilatorio, el cual pasó a ser controlado por el Estado, a la vez que se extendió la jubilación a todos los trabajadores privados y estatales, creándose también el retiro para los trabajadores independientes.

En 1970 se creó el Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS), con representantes de los sindicatos y el gobierno, lo que permitió la extensión masiva de la cobertura de salud haciendo obligatorio el aporte de los trabajadores y empleadores a las Obras sociales, a la vez que unificó todo el sistema existente. Los fondos se distribuían en la dirección que los directivos del INOS requerían, siendo frecuente un intercambio de fondos por apoyo político. Solía utilizarse como medio de cooptación de los sindicatos.

El retorno de Juan Domingo Perón al poder en 1973 trajo aparejado un intento de concertación social plasmado en la Confederación General Económica que intentó reunir empresarios con sindicatos y Estado con la finalidad de controlar la inflación y sostener el nivel salarial. El proyecto fracasó a raíz de que no todas las asociaciones empresariales participaron, en tanto que la profunda fragmentación que existía hacia el interior del gobierno de Perón coadyuvó a este fracaso (Cortés & Marshall, 1991). Este sistema fue reemplazado por el clásico sistema de alianza sindicatos y Estado que caracterizó el primero gobierno peronista volviendo a la negociación colectiva como regulador del salario.

Entre 1976 y 1983 el régimen militar autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, implementó un modelo que llevó a la desindustrialización, el estancamiento económico, la caída en la demanda de fuerza laboral, el fuerte endeudamiento externo y la ampliación de brecha social generando alta desigualdad. Todo esto fue resultado de la reestructuración de la economía y el papel del sindicalismo en la Argentina.

El gobierno militar implementó un congelamiento de salarios como medida anti-inflacionaria, abrió a economía y liberó el mercado financiero indiscriminadamente, achicando así la manufactura y su potencial demanda de empleo. La regulación del mercado

de trabajo iba en función de la reducción de costos laborales. La dictadura inició una campaña de desprestigio hacia los sindicatos: Los sindicatos eran responsables de la hiperinflación desatada desde mitad de los setenta, el ausentismo en el trabajo, la improductividad de la Argentina, los altos costos laborales que se plasmaban en distorsiones que los sindicatos reproducían, los salarios rígidos y la homogeneidad en la escala salarial que afectaba a las pequeñas empresas y bloqueaba la movilidad laboral.

Con la finalidad de no tener conflicto social ascendente, la dictadura recomendaba evitar despidos y sancionaba a los empleadores que tenían extranjeros trabajando sin permiso de trabajo. La negociación colectiva fue reemplazada por el control gubernamental de los salarios, el derecho a huelga fue nuevamente regulado y se hicieron reformas al código nacional del trabajo con el fin de darle más poder y discrecionalidad a los empleadores. El financiamiento de la seguridad social paso pesar más sobre el salario de los trabajadores, ya que los aportes de los empleadores fueron eliminados y reemplazados por la extensión del impuesto al valor agregado a bienes salario, sin gravámenes hasta ese momento (Cortés & Marshall, 1991). Según la visión del gobierno militar, la redistribución de la riqueza hacia el capital y el disciplinamiento de la clase obrera estimularían el ahorro interno y la inversión.

En lo factico lo que sucedió fue una masiva fuga de capitales, un gran incremento en la deuda externa y estancamiento en la economía. El gran crecimiento de la deuda privada y la falta de ingresos tributarios constituyeron una de las peores crisis fiscales del Estado.

Desde mediados de la década del setenta y en la década del ochenta, la Argentina presenció el crecimiento de la pobreza, la caída del empleo, la saturación del cuentapropismo, la pérdida del salario real y la protección social de los trabajadores; la alta homogeneidad que caracterizaba al país empezó a desintegrarse (Soldano & Andrenacci, 2005).

A nivel social, el impacto más grande que dejó el gobierno militar fue la restricción de la influencia de los sindicatos lo que permitió la caída del salario real, a la vez que se

combinaba el disciplinamiento represivo sobre trabajadores con terrorismo de Estado. Ambas formas de ejercicio de la violencia estaban orientadas a neutralizar la movilización social mediante la desaparición física de las personas, encarcelándolas o asesinandolas. Finalmente, es la dictadura la que inicia el proceso de descentralización de la educación pública y la privatización de los servicios públicos.

El período de retorno a la democracia de 1983 hasta 1991 fue un momento marcado por la crisis de la integración social y la incapacidad presupuestaria. La política laboral fue manejada por acuerdos entre el Estado y los sindicatos, utilizando la indexación como principal herramienta de combate contra la inflación que erosionaba salarios en el marco de convecciones colectivas congeladas. En lo que respecta a la política asistencial, en este último periodo se aplicaron políticas focalizadas para combatir la pobreza con programas alimentarios.

El retorno a la democracia estaría marcado por problemas económicos, amenazas de golpes de estado, sublevaciones, pobreza e hiperinflación. Todo esto acabaría con la imagen presidencial, obligando a negociar una entrega del poder anticipada.

1990-2001 El neoliberalismo y la flexibilización laboral

En el mundo, desde los años setenta en adelante, el capitalismo llevaría a cabo una drástica transformación del modelo de política social imperante. Es así que mediante la política del trabajo, se transformó el mercado garantista marcado por la etapa anterior, en uno desregulado y flexibilizado. Las intervenciones públicas se orientaron a la desregulación en general del mercado de trabajo y a la reducción del peso relativo de los costos laborales, lo cual implicó estrategias para flexibilizar las pautas contractuales del fordismo, para poder así acompañar los procesos de reducción y flexibilización de recursos humanos en los sectores públicos y privados (Soldano & Andrenacci, 2005). Por otro lado se plasmó una

remercantilización parcial de los riesgos de vida activa con la intervención de cuasimercados de gestión privada y regulación pública de seguros sociales.

En lo que respecta a las políticas universales, el proceso de cambio en el mundo se orientó a la desconcentración y descentralización de la salud y la educación, generando autarquía de regímenes y establecimientos en el marco de regulaciones básicas. A su vez, se promovió la descentralización de la gestión y la privatización de servicios públicos.

La política asistencial se basó en la creación de una red mínima de intervenciones estratégicas sobre grupos percibidos como portadores del mayor riesgo relativo en la nueva estructura social. La forma de intervención del Estado se dio en este período, mediante programas sociales focalizados, que en definitiva, ejecutaba el sector no estatal. Estos programas tenían a su vez, plazos, objetivos y financiamiento muy claros permitiendo así una mayor eficiencia de la administración de recursos.

La intensificación de la focalización en necesidades y grupos específicos de vulnerabilidad, intentó reinsertar a los sujetos o grupos de riesgo (personas que quedaron fuera del entramado social) en el mercado de trabajo mediante la tutela de los mismos y el acotamiento de la población objetivo permitía que esta modalidad tuviera más chances de éxito.

En la década del noventa la Argentina experimentó grandes transformaciones económicas que afectaron al mercado de trabajo. La puesta en práctica de las recomendaciones teóricas del Consenso de Washington⁸ llevó a un impacto negativo sobre

⁸ El término Consenso de Washington fue acuñado en 1989 por el economista John Williamson. Su objetivo era describir un conjunto de diez fórmulas relativamente específicas, el cual consideró que constituía el paquete de reformas estándar para los países en desarrollo azotados por la crisis, según las instituciones bajo la órbita de Washington D. C. como el FMI, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Las fórmulas abarcaban políticas que propugnaban la estabilización macroeconómica, la liberalización económica con respecto tanto al comercio como a la inversión, la reducción del Estado, y la expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía doméstica.

los niveles de ocupación, siendo el desempleo el fenómeno social más apremiante de la década (Pérez, Félix, & Toledo, 2004).

Todas estas reformas (desconcentración, descentralización, focalización en programas sociales, privatización, etc.), si bien iniciaron a mediados de la década del setenta con la dictadura militar, se terminan de consolidar en la década del noventa con el gobierno de Carlos Menem.

La crisis del Estado Social trajo aparejada una degradación de las condiciones de generación de empleo y financiamiento de la estructura proteccionista. Durante la segunda mitad de los años setenta y los años ochenta, la Argentina experimentó el crecimiento de la pobreza, la saturación del sector cuentapropista y la pérdida de poder adquisitivo de los salarios reales. Esto dio lugar al cambio de modelo nacional en políticas públicas.

La transformación económica argentina en este período conocido como la primera reforma del Estado, inicia a fines de 1989, después de una década de inestabilidad macroeconómica. Esta transformación económica tenía como finalidad enfrentar dos grandes problemas del gobierno de ese entonces: uno macroeconómico de crisis fiscal y otro político de credibilidad. Por otro lado, esta reforma puede ser explicada por cuatro lógicas: la de la crisis terminal del Estado benefactor agudizada por el último gobierno militar; la lógica de la emergencia, por los condicionamientos heredados del anterior gobierno radical (hiperinflación, marco de ingobernabilidad, adelantamiento del traspaso del poder); la de la influencia creciente de los grupos económicos y de los organismos internacionales para apuntar al Estado benefactor como ineficiente y responsable de todos los males (Consenso de Washington); y por último, la lógica del estilo político del Presidente Menem, más proclive a la concentración del poder y al decisionismo que a la concertación (Delgado, 1996).

Lo cierto es que la crisis hiperinflacionaria de 1989 tuvo un efecto perjudicial sobre los sectores populares y actores sociales que sufrieron el golpe de la gran desvalorización de

la moneda local. Esta crisis generó las condiciones necesarias para aceptar como inevitables las reformas propuestas por el gobierno de Carlos Menem. Ante la evidencia de que el Estado estaba en quiebra y que ya no podía seguir funcionando del modo que lo había hecho anteriormente, la población y organizaciones sociales permitieron los grandes cambios que sobrevendrían.

Las reformas estructurales empezaron a avanzar con la aprobación de la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica, realizada por el Congreso de la Nación en diciembre de 1989. Estas dos Leyes permitieron la implementación de las reformas propuestas por el Consenso de Washington. La Ley de Reforma del Estado brindó el marco normativo para la privatización de un gran número de empresas públicas (como compañías de teléfono, aviación comercial, ferrocarriles, complejos siderúrgicos, rutas, puertos y empresas petroquímicas). La Ley de Emergencia Económica por su parte suspendió los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones y preferencias que beneficiaban a las manufacturas nacionales en las compras del Estado, al tiempo autorizó los licenciamientos de empleados públicos, se congelaron las vacantes producidas por la variación vegetativa y se puso fin a los esquemas salariales de privilegio en la administración pública (Cárcar, 2001).

La reestructuración productiva fue orientada por tres programas de reforma sustantiva: apertura comercial, privatización y desregulación. A esto se le sumó una política de reconversión del sector automotriz mediante un régimen administrativo especial, todo esto acompañado de una reforma tributaria basada en la concentración de la estructura impositiva en unos pocos impuestos y una nueva ley penal tributaria (Cárcar, 2001).

A pesar de todas estas reformas, la estabilidad económica esperada solo se logró en 1991 con la implementación del Plan de Convertibilidad. El plan puesto en marcha por el entonces flamante Ministro de Economía Domingo Felipe Cavallo, garantizaba por ley un régimen convertible entre peso y dólar en la proporción de uno a uno. La ley también

imposibilitaba la utilización de la política cambiaria como un instrumento para modificar los precios relativos de la económica. En el corto plazo el plan de convertibilidad fue exitoso. En lo que respecta a la inflación, la tasa de crecimiento de los precios minoristas sobre las bases anuales cayó del 84% en 1991 a 18% en 1992, 7,4% en 1993 y 3,9% en 1994. En tanto sucedía esto, el aumento de la actividad económica creció a un ritmo del 7,7% anual, el consumo creció un 40% (Cárcar, 2001).

Por otra parte, los ingresos provenientes de la privatización de las empresas del Estado, permitieron mantener las cuentas fiscales ordenadas en este primer mandato de gobierno.

Como resultado de aplicación de este modelo económico y de políticas públicas, a pesar de los vaivenes, el empleo se estancó, hubo un proceso de cambio del empleo estable por empleo precario, el sector cuentapropista se transformó en un refugio para desempleados y no en una alternativa para mayores ingresos como lo era antes.

Asimismo, la degradación financiera de la de la protección social generó una pérdida de la calidad de las coberturas. La pobreza empezó a mostrar su cara más cruel: a la pobreza estructural del migrante interno, se le agregó la del asalariado desempleado o la del cuentapropista insertado de manera precaria en un mercado que continuaba achicándose. Al freno de la movilidad social ascendente se le sumó la movilidad social descendente y el aislamiento de sujetos y colectivos que rondaban situaciones de exclusión.

La intervención social del Estado, buscó formas de reinsertar a los sujetos que habían quedado desempleados y sin protección pública o a personas que su calidad de trabajo no les permitía el acceso a una vida con mínima dignidad.

Para la solución de esta problemática, siguiendo la corriente del nuevo sistema mundial, en Argentina se optó por realizar políticas de empleo focalizadas en los grupos más vulnerables o con mayor dificultad de inserción laboral, dando lugar a programas sociales

como el Jefes de Hogar o el Programa Proyecto Joven, entre otros. Se notó el pasaje de un Estado regulador de una sociedad salarial, hacia un Estado desregulador y liberal que solo intentaba compensar la degradación producida por el mismo sistema.

Con respecto a la política laboral, se dejó de garantizar por ley el ingreso mínimo por trabajador para poder sostener su núcleo familiar. Esto último puede verse plasmado en la promulgación de la Ley Nacional de Empleo de 1991 (Ley 24.013), la cual habilitó nuevas formas de contratación temporaria que lograron flexibilizar el modelo único de contrato de tiempo completo y de duración indeterminada. Esto generó que gran parte del empleo creado en los ciclos expansivos de la década del noventa fuera en el marco de modalidades temporarias de contratación.

A la vez que esto sucedía, se transformaron los módulos de cálculo de la jornada laboral, permitiendo mayor flexibilidad en la asignación de los mismos, lo que trajo aparejado la baja en el gasto de horas extra de las empresas. La Ley antes nombrada, creó además, un sistema de seguros por desempleo (necesario para la coyuntura económica que sobrevendría) aunque insuficiente, ya que solo permitía el pago a trabajadores privados que hubiesen sido despedidos sin justa causa y habiendo trabajado en blanco.

En 1995 la flexibilización se extendió con las Leyes 24.465 y 24.467 de Empleo de Pequeñas y Medianas Empresas, que desregularon aún más los regímenes de contratación y despido, habilitaron negociaciones colectivas por empresa y regularon el período de prueba extendiéndolo. Cabe subrayar que para la adjudicación de categoría de pyme se utilizaba un máximo de cincuenta empleados, con lo cual esta Ley afectaba al 65% de los asalariados. Finalmente mediante la Ley 24.522, llamada Ley de Quiebras, se creó la figura de convenio colectivo de crisis, la cual permitía suspender las normas públicas y renegociar las condiciones de trabajo en caso de concurso de la empresa (Soldano & Andrenacci, 2005).

Todo esto redundó en paraguas jurídico heterodoxo y laxo que permitió la convivencia de contratos de trabajo extremadamente diferenciados, consintiendo la precarización y la adaptación de la fuerza de trabajo argentina a los tiempos que corrían.

Cómo resumen descriptivo de la década, Nieto (2014) afirma que:

Las reformas neoliberales a la política social supusieron el avance sobre la individualización de los seguros sociales para los sectores formales y la comunitarización de la asistencia y los servicios sociales para los grupos sociales que quedaban la margen del mercado de trabajo y de la seguridad social contributiva. En este sentido, la política social neoliberal constituyó un intento por “territorializar” la gestión de las políticas asistenciales, focalizando sobre grupos “pobres” o “vulnerables” los cuales se podían identificar a partir de actuar sobre áreas geográficas específicas con el acompañamiento de las organizaciones de la sociedad civil en las que se delegaba la responsabilidad de representar los intereses de los beneficiarios. (p.24)

El modelo ejercido en los años noventa rompió con el paradigma del corporativismo del modelo precedente. Los sindicatos perdieron poder por el descenso de la cantidad de afiliados, mientras que las organizaciones territoriales crecieron rápidamente en representatividad y participación en la distribución de las prestaciones sociales hacia los sectores populares.

Es así que este proceso determinó la dualización de la matriz de la política social vigente hasta entonces: en el universo de la formalidad el principio contributivo se diluía en la individualización y privatización de la protección social mientras que entre los informales las protecciones se degradaban en los programas sociales de la asistencia

focalizada y tutelada por las agencias municipales y las organizaciones sociales. El régimen contributivo, en tanto régimen común de la seguridad social, había dejado de existir (Nieto, 2014, p. 25).

Todo este proceso culminó con la crisis económica, política, financiera e institucional más grande la historia argentina. Lo que luego sobrevendría, volvería a tomar las ideas estatista del primer peronismo.

2001-2018 Recuperación económica, incremento de la influencia del Estado y programas sociales

La ruptura social generada por la crisis económica, financiera y política de diciembre de 2001, hizo peligrar a todas las instituciones públicas. En el marco de estas dificultades, se abrió paso un nuevo modelo económico, conjuntamente con un nuevo modelo de aplicación de la política social en el país. El quiebre financiero de diciembre de 2001 arrancó de raíz la hegemonía neoliberal en las políticas públicas. Por otro lado, el ciclo económico que le siguió partió de condiciones iniciales que favorecieron una veloz recuperación de la producción y por ende del empleo. Cabe acentuar que es plausible dividir en dos fases el modelo del gobierno kirchnerista por razones que se explicaran a continuación. Una primera fase desde 2003 a 2008 y la otra de 2009 a 2015.

En un principio, la estrategia oficial plantearía a las políticas laborales como un instrumento prioritario para lograr mayores niveles de inclusión social y en este sentido se constituiría inicialmente en el principal mecanismo articulador de la política social. A partir de esta lógica el gobierno buscó colocar al incremento del empleo formal como el eje de la integración social y de la expansión de las coberturas sociales (Alonso & Di Costa, 2011).

Con respecto al empleo asalariado registrado, su participación empezó a tomar la forma de los promedios históricos en Argentina⁹, a la vez que el desempleo se reducía al 7% de la población activa.

La política social implementada desde la crisis, hizo un fuerte hincapié en la generación de políticas de transferencias monetarias en el marco de bases cuasi-universales. Los universos de beneficiarios eran marcados por conjuntos amplios de población, sin cupos que alimenten la selección discrecional de estos recursos, aunque sosteniendo en su criterio algún tipo de focalización derivada de la concepción de la aplicación de las políticas liberales-residuales de la década anterior.

En este sentido, la multiplicidad de programas sociales y asistenciales, empezaron a ser reemplazados por grandes programas de transferencia condicionada. Un ejemplo claro de esto es el Programa Jefes y Jefas de Hogar, el cual llegó a contener 2,5 millones de personas en la presidencia de Eduardo Duhalde.

Por otro lado, la política laboral también sería un instrumento dirigido a mejorar la distribución del ingreso. Después de una etapa inicial en que se establecieron aumentos de suma fija incorporados al salario básico, se destaca el retorno a la fijación del salario mínimo, un mecanismo de referencia para los niveles salariales de todos los sectores y que había sido abandonado como instrumento de política desde 1993. A partir de entonces se produjeron sucesivos aumentos del salario mínimo. Junto con esto se volvería a promover fuertemente la negociación colectiva entre capital y trabajo, convocándose anualmente a paritarias para discutir salarios y condiciones de trabajo por rama de actividad (Alonso & Di Costa, 2011).

⁹ Para 2007 se observaba que de cada 100 nuevos puestos de trabajo 83 eran formales, a diferencia de los años noventa cuando tan solo 6 de cada 100 eran registrados (Novick & Villafañe, 2008).

Un hito en la reversión de las políticas flexibilizadoras características de la década anterior lo constituyó la derogación de la reforma laboral aprobada en el año 2000, y cuya aprobación había quedado bajo fuertes sospechas de corrupción de algunos senadores. En 2004 se sancionó una nueva ley, que modificó los aspectos de mayor desregulación de las relaciones laborales y del papel de los sindicatos (Alonso & Di Costa, 2011). Cabe recalcar que todo esto sucede en el marco de una fuerte recuperación económica. Entre 2003 y 2008 el promedio de crecimiento anual de la Argentina fue de 8,5%, evitando el crecimiento negativo en 2009 a pesar del impacto de la crisis internacional (0,9%) (CEPAL, 2010).

Además, en esta primera fase de reactivación económica y crecimiento del empleo, el énfasis estuvo puesto en el trabajo en lugar del ingreso, como categoría central para asegurar la protección social. Ésta radicaría en la premisa de que no hay trayectoria que genere más empoderamiento para salir de la vulnerabilidad social que la implicada en la incorporación al mercado de trabajo formal. En esta categoría se accede a la cobertura de la seguridad social, a la posibilidad de tener representación sindical y, por ende, a la negociación colectiva de las condiciones salariales y laborales. A su vez, todo ello reduce drásticamente la necesidad de las personas de recurrir a redes clientelares, con lo cual el proceso habilita un círculo virtuoso de fortalecimiento de la ciudadanía democrática (Alonso, 2008).

Esto puede verse plasmado cuando en 2003 el Presidente Néstor Carlos Kirchner discontinúa, transitoriamente, con las políticas de transferencias directas. Primero se cierra el ingreso de nuevos beneficiarios al programa Jefes y Jefas de Hogar. Luego, este programa es dividido en diferentes programas (Familias, Seguro de Empleo y Capacitación, Empleo Joven) según las características de los beneficiarios (con o sin hijos menores, con o sin “capacidades de “empleabilidad“) que determinaron, a su vez, condicionalidades diferentes según el tipo de programa. Este enfoque de política tenía el supuesto implícito que el mejor

clima laboral era condición suficiente para que el principio contributivo volviera a vertebrar el sistema de seguridad social (Nieto, 2014).

En principio funcionó, por lo menos en la primera fase de gobierno. La recuperación contribuiría a fortalecer una estrategia dirigida a colocar la incorporación al empleo formal como el eje articulador de la política social. Para 2007 se estimaba que 700.000 beneficiarios del Plan Jefes habían conseguido un empleo registrado (Alonso & Di Costa, 2011).

En lo que respecta a servicios universales, en 2005 fue aprobada la ley de Financiamiento Educativo. La misma estableció nuevas metas presupuestarias y compromisos por parte de la Nación y las Provincias. Uno de los puntos más destacables es que se comprometía a elevar la inversión en educación, ciencia y tecnología hasta llegar al 6% de PBI nacional.

Esta ley creó una comisión entre el Ministerio de Educación nacional, el Consejo Federal de Educación (integrado por los gobiernos provinciales) y los gremios con representación nacional para tratar diversos aspectos vinculados con la situación laboral docente. Uno de ellos fue la fijación de un salario mínimo inicial para todos los docentes del país, actualizado anualmente. También, en 2006 se aprobó la Ley de Educación Nacional, luego de un proceso de seis meses de debates y consultas abierto a todos los sectores. Esta ley tiene como objetivo resolver problemas de fragmentación y desigualdad que afectan a la estructura del sistema educativo, y que se habían agravado por los procesos de descentralización durante la década anterior (Alonso & Di Costa, 2011).

Con respecto a la política previsional el gobierno toma medidas decisivas para mejorar los ingresos de los adultos mayores más pobres al desarrollar una política de incrementar solamente las jubilaciones mínimas y al establecer una forma de pensión básica universal al diseñar el Plan de Inclusión Previsional (PIP), también conocido como moratoria

previsional, que permitió incorporar al sistema de pensiones a más de tres millones de adultos mayores (Nieto, 2014).

Se puede deducir de todo esto que entre 2002 y 2008 la política social del gobierno intentó hacer una mixtura entre políticas activas asistenciales y focalizadas para la población activa (programas de transferencia condicionada) y políticas universalistas para la población pasiva (por ejemplo el PIP). Se puede observar aquí la convivencia de políticas sociales de corte liberal-residual o neoliberal, conjuntamente con la aplicación de políticas de corte universalista. Si bien el PIP definió a los beneficiarios como “deudores” del sistema a los que se reincorpora por medio de una “moratoria” de la deuda y del pago de una cuota que al descontarse de la jubilación mínima establece un nuevo umbral mínimo que es el beneficio que efectivamente perciben los beneficiarios de este programa, a los efectos reales se plasmó como una especie de jubilación mínima universal.

Igualmente, cabe enfatizar en que desde un lugar estrictamente formal no logra constituirse como un derecho universal a la pensión por vejez, sino como un complemento transitorio a las brechas de cobertura generados en el sistema contributivo como consecuencia de dos décadas de crecimiento constante de la informalidad laboral (Nieto, 2014).

Desde 2008 en adelante, el gobierno promovió un nuevo enfoque de política social que generó un cambio de paradigma en lo que respecta a la misma. Uno de los grandes hitos de esta nueva aplicación de la política social fue la estatización de los fondos de pensión que habían sido privatizados en la década menemista, logrando obtener así los recursos para poder extender el Plan de Inclusión Previsional. Con estos recursos también se pudo establecer el régimen de movilidad de las jubilaciones recuperando el carácter colectivo y solidario del sistema previsional contributivo.

El resultado de esto es un achatamiento de la pirámide de la pirámide de beneficios, dado por los incrementos relativos de los montos percibidos por los beneficiarios que tiene la

mínima. En este nuevo sistema previsional se consolida el principio contributivo sobre bases más igualitarias, de corte universalista.

Con respecto a las políticas asistenciales, uno de los hechos más relevantes en esta nueva fase fue la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), un programa de asignaciones universales no contributivas, que extiende la cobertura a toda la población infantil en términos similares a la de las asignaciones contributivas, universalizando la prestación y siendo el máximo exponente de este nuevo modelo.

Otro ejemplo claro de programa universalista es el PROGRESAR (Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos), implementado a principios de 2014. El mismo, realiza una transferencia monetaria mensual a jóvenes de entre 18 a 24 años que estén estudiando (en terciarios, secundarios o universidades), formándose profesionalmente o realizando alguna practica en prestaciones del Ministerio de Trabajo. El único limitante además de la edad y el de ser ciudadano argentino, es la percepción de un monto máximo por parte del núcleo familiar.

Finalmente, también se pone en marcha el Programa de Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja), una política de ingresos dirigida al sector informal que generó cooperativas de trabajo financiadas por el Estado. Con respecto a esto “el programa Argentina Trabaja, supone en cambio focalización y discrecionalidad en su gestión ya que el mismo mantiene cupos de acceso y criterios no muy precisos de desarrollo territorial del programa” (Nieto, 2014, pág. 28). Para realizar los emprendimientos, los integrantes de las cooperativas debían inscribirse en una nueva clase de monotributo: el monotributo social. A raíz de esto lo novedoso que surge del programa es que el programa tiene cobertura social y a la vez el ingreso mínimo que los trabajadores obtienen es igual al salario mínimo vital y móvil.

Se puede decir, basándonos en todo lo anterior, que la primera fase del kircherismo (2003-2008) ronda alrededor de las ideas de los regímenes corporativos-conservadores,

donde la pertenencia a un grupo ocupacional o rama de actividad permite el ingreso a todas las coberturas sociales (otorgando una heterogeneidad de derechos según la correspondencia sectorial). De este modo, en la segunda fase del kircherismo (2009-2015) se puede ver una clara transformación que direcciona la lógica anterior hacia una idea de igualdad que intenta acercarse a los regímenes nórdicos o socialdemócratas-universalistas (con derechos básicos para el total de la ciudadanía, e ingresos mínimos garantizados para la población expuesta a riesgos sociales).

Con respecto al período 2015-2018 (período Mauricio Macri), si bien ha habido cambios, en materia de políticas sociales se ha mantenido el intento de universalización, y a pesar de los pronósticos contrarios, se ha ampliado la cobertura en algunas prestaciones. La AUH por ejemplo, fue extendida para monotributistas. También fue creada la Pensión para el adulto mayor, en el intento de generar una norma más clara para lo que se hacía de facto con la moratoria.

Para resumir, en el cuadro I.3 se intenta representar a la Argentina en sus distintos períodos, enmarcándose en diferentes tipos de Estados de bienestar.

Cuadro I.3 -Tipos de estado en Argentina 1990-2018 según intervención de política social, tipos de estratificación social y grado de desmercantilización.		
Período	Tipos de estratificación social y grados de desmercantilización según nociones de igualdad	Tipos de estado según intervención de la política social
1990-2001	Liberal-Residual	Estado Capitalista Neoclásico
2002-2008	Corporativo-Conservador	Estado Social
2009-2018	Socialdemócrata-Universalista	
Fuente: elaboración propia en base a Esping-Andersen, G. (1990) y Soldano y Andrenacci (2005)		

En el siguiente capítulo, se describirá el diseño de cada uno de los programas con la finalidad de utilizar los conceptos expresados en los capítulos I y II para realizar luego la comparación de los mismos.

Capítulo III - De los programas de empleo joven

En los capítulos I y II se expresaron el marco teórico y el marco referencial que orienta este trabajo. En el presente capítulo, se analizarán y compararán los programas de empleo joven implementados en Argentina en base a lo expuesto en los dos capítulos anteriores. A fin de integrar el marco teórico y el marco referencial para poder analizar los programas de empleo joven implementados en Argentina concretamente, tomaremos cuatro dimensiones: Elegibilidad (focalización/universalización), Condicionalidades (duras/blandas), Presupuesto (impacto presupuestario) y Modelo de gestión (centralización/descentralización). Estas cuatro dimensiones serán interpretadas según cada caso para encuadrar cada uno de los programas correspondientes. Al final de cada apartado se recogerá lo abordado en cada uno de los programas con la finalidad de repasar lo dicho y generar un cuadro con el resultado de los análisis de las variables.

Proyecto Joven (1993-2001)

Iniciaremos con el análisis del diseño e implementación del programa Proyecto Joven, teniendo en cuenta su fecha de creación, lo cual dará orden a los siguientes apartados.

Varios países latinoamericanos con el financiamiento y el apoyo técnico del BID y el PNUD, gestaron la creación de programas para ayudar a trabajadores precarios, informales y a jóvenes sin empleo durante los años noventa. Proyecto Joven fue el componente principal dos programas: el Programa de Apoyo a la Reversión Productiva (PARP) iniciado en 1993 y el Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes - Subprograma de Capacitación Laboral (PAPEJ) iniciado en 1997 siendo cada uno parte de un macroprograma.

Como resultado del proyecto se esperaba favorecer la inserción de estos jóvenes en el mercado de trabajo formal (Mitnik, 1997). Esta iniciativa fue concebida como parte de una estrategia mayor del BID en la región, teniendo como antecedente el Proyecto Chile Joven¹⁰ (Devia, 2003). El diseño del programa era en buena medida del BID. La experiencia sucedida en Chile fue el modelo a seguir (Entrevistado A, comunicación personal, 10 de enero de 2019). Asimismo, “el proyecto joven abrevaba al modelo de programa joven que tuvo su primera experiencia con Chile Joven, esto era un copyright del BID. Venía del consenso de Washington y claramente tenía su origen en el neoliberalismo” (Entrevistado B, comunicación personal, 13 de enero de 2019).

Las ideas que originaron el surgimiento del Proyecto Joven se basaban en que la Argentina no existía un mercado de capacitación. La creación de este mercado es lo que anima el surgimiento del Proyecto Joven (Entrevistado B, comunicación personal, 13 de enero de 2019). En este sentido se puede ver como la generación de una estructura privada de capacitación para la inserción laboral era uno de sus principales objetivos.

La capacitación es como cualquier mercado, y en Argentina no había mercado de capacitación siendo que la capacitación genera mercados imperfectos. Los empleadores no suelen estar dispuestos a invertir en capacitación, ya que los trabajadores pueden llevarse la inversión cuando dejan el puesto de trabajo. Por esto, se suponía que era un mercado que

¹⁰ Chile Joven fue un instrumento para el cumplimiento de la misión del BID ya sea como país laboratorio de estrategias y programas innovativos en la región o como interlocutor del foro internacional sobre las políticas de desarrollo que condujo el BID. Juntos Chile y el BID encontraron fórmulas para el diseño y ejecución de proyectos que, contando con el financiamiento y asesoría del BID, fueron desarrollados en forma pionera en Chile y luego han sido replicados en otros países de la región. Una de las importantes innovaciones fue el Programa de Capacitación Laboral “Chile Joven” que contribuyó a establecer una nueva política orientada a la capacitación laboral de jóvenes que se encuentran fuera del mercado laboral por empresas especializadas del sector privado. El éxito en términos de cobertura, focalización e inserción laboral obtenida por este programa permitió que el modelo Chile Joven se haya difundido en Argentina, Perú, Uruguay y Venezuela (Devia, 2003).

tenía una falla, y entonces, dado que es un mercado que tiene una falla, requiere la intervención del Estado (Entrevistado B, comunicación personal, 13 de enero de 2019).

Como vemos aquí, el estado solo intervenía porque se consideraba que el mercado de capacitación tenía una falla. No había otra justificación como podrían haber sido redistribución del ingreso, presencia del estado o contención social. Sólo existía la intervención para hacer que el mercado corrija la falla. El paradigma neoliberal contempla que en los mercados con fallas puede intervenir el Estado para corregir dicha falla. Desde esta perspectiva, se suponía que el Proyecto Joven significaba una intervención por parte del Estado que iba a promover la generación de un mercado capacitación, siendo este, un discurso muy explícito por parte de quienes estuvieron a cargo del programa (Entrevistado B, comunicación personal, 13 de enero de 2019).

Desde lo ideológico, se puede ver cómo el mercado es el que rige la política pública, y como la política pública gira en torno a la idea de dotar al mercado de capacidades, no a las personas. Las personas se beneficiarían indirectamente por la corrección de la falla del mercado.

Los objetivos del PARP (primer tramo del programa) eran:

- a. Apoyar el proceso de reconversión productiva puesta en marcha por el Gobierno de Carlos Menem a mediados de 1993, tendiente a generar las acciones para soportar las reformas de base de la economía del país, creando mayor mano de obra semi-calificada en oficios, donde existía una clara de demanda por parte de los sectores productivos.
- b. Elevar las posibilidades de inserción laboral y social de un grupo de individuos que enfrentaban problemas de marginalidad o exclusión socio-laboral.
- c. Fortalecer las oficinas de empleo como interventor en el encuentro entre oferentes y demandantes de empleo, y a la vez, contribuir al desarrollo de un modelo dual de

capacitación para el trabajo combinando la enseñanza en el aula con pasantías en empresas.

Los objetivos del PAPEJ (Segundo tramo del programa) eran:

- a. Aliviar la marginalidad laboral emergente de los procesos de globalización económica, reconversión productiva y racionalización administrativa de los sectores públicos y privados del país.
- b. Satisfacer las necesidades de formación acelerada de los recursos humanos en una economía en transformación que requiere de nuevas calificaciones y mayor productividad.
- c. Fortalecer la articulación de las Oficinas de Empleo en lo que se refiere a la intermediación laboral.
- d. Contribuir a la conformación y consolidación de un sistema de capacitación laboral en el país.

El programa en cuestión focalizó en los jóvenes que se encontraban en situación social desventajosa para conseguir un empleo, agravada por su bajo nivel educativo, las pocas oportunidades para la continuidad de su formación, conjuntamente con la escasez de antecedentes laborales. Aquí también podríamos decir que, según sus objetivos generales, el programa venía a intervenir en la sociedad para adaptar la mano de obra a las nuevas necesidades del mercado, tomando como punto de partida la falta de capacidad de las personas, girando en torno a la idea de que el problema no era que no existía demanda de trabajo, si no que no había gente con la calificación necesaria para los puestos creados.

Uno de los principales enfoques con respecto al diseño era la clara orientación al mercado. El que determinaría cuales eran las temáticas o líneas y corrientes por las cuales se debía transitar con respecto a la formación a brindar era el mercado. “Había que mirar al

mercado y el mercado iba a dar señales de lo que se debía hacer” (Entrevistado A, comunicación personal, 10 de enero de 2019).

Antes de continuar con el análisis, es importante remarcar la difícil situación que estaba atravesando el país en esa década, donde el desempleo superaba las dos cifras y esto se acrecentaba en la población juvenil. Esto se puede ver en el cuadro I.4.

Cuadro I.4 Evolución tasa de desempleo abierto de jóvenes por aglomerado urbano (1990-2000)			
Años	Total Aglomerados relevados	GBA	Total Aglomerados Interior
1990	18,4%	17,3%	20,3%
1991	15,5%	13,1%	19,3%
1992	14,8%	12,9%	18,2%
1993	19,0%	18,4%	20,0%
1994	21,2%	19,9%	23,2%
1995	34,4%	35,9%	31,7%
1996	30,1%	30,0%	30,4%
1997	29,0%	28,7%	29,6%
1998	25,0%	25,1%	24,8%
1999	26,4%	26,3%	26,5%
2000	29,2%	29,3%	29,1%

Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos (actual Secretaría de Trabajo y Empleo del Ministerio de Producción y Trabajo).

En este sentido, se estaba viviendo un proceso de apertura económica. Se había empezado a transitar un fuerte proceso de desregulaciones, un fuerte proceso de privatizaciones de empresas del Estado y como consecuencia de esto, la desocupación se hacía notar. Proyecto Joven estaba enfocado en resolver la situación de desigualdad social, que se expresaba por la existencia de más de seiscientos mil jóvenes, provenientes de hogares situados dentro de los tres deciles inferiores de la curva de distribución de ingresos, con dificultades mayores que las de sus pares pertenecientes a hogares que se encontraban por encima de estos deciles, para obtener un empleo y retenerlo.

Hay que tener en cuenta que en ese momento existía una concepción de empleabilidad que era entendida en términos muy individualistas: la empleabilidad era un problema de las personas. Hay personas que son más empleables y personas que son menos empleables, entonces lo que había que hacer para solucionar esta problemática es generar mejores condiciones de empleabilidad individuales. Especialmente en los jóvenes, que son particularmente un grupo vulnerable frente al desempleo por falta de calificaciones. Había que aumentar la calificación de los jóvenes para que puedan estar en mejores condiciones de conseguir un empleo (Entrevistado B, comunicación personal, 13 de enero de 2019). En esta cosmovisión no se tomó en cuenta cuál era la capacidad de la economía de ofrecer empleo para los jóvenes, no importaba si la economía generaba empleo, el problema eran las personas que no tienen las calificaciones (Entrevistado B, comunicación personal, 13 de enero de 2019). Aquí se puede notar la noción de igualdad en base a la concepción liberal del individualismo.

Podemos notar nuevamente la centralidad del mercado en la concepción del programa, donde la lógica no debía estar signada por el estado, sino por la libre oferta y demanda de calificaciones. Hasta ese momento, cada oferta de formación generada por una institución de formación (en general las instituciones de formación eran los centros de formación profesional o las escuelas técnicas) se retroalimentaban a sí mismas, impulsaban su propia sobrevivencia y no se orientaban por la demanda del mercado de trabajo, es decir, no se orientaban por la demanda de los empleadores. Es así que no se preguntaban por qué calificaciones o que perfiles estaban solicitando el mercado de trabajo (Entrevistado B, comunicación personal, 13 de enero de 2019). Se creía por ello, que la administración del Estado era ineficiente, ya que no estaba ligada a la realidad de calificaciones demandadas por los sectores empresarios.

El proyecto joven, en cambio, tenía la pretensión de orientarse por la demanda, un indicador de demanda estaba plasmado en el diseño a partir del requerimiento de un espacio de pasantía. La existencia de una pasantía en un espacio de trabajo real era la forma de orientarse por demanda para los diseñadores del Proyecto Joven. Se suponía que si había empresas dispuestas a dar lugares para pasantes era porque esos puestos se necesitaban (Entrevistado B, comunicación personal, 13 de enero de 2019). Si estaba la intención de los dadores de empleo para generar una pasantía, es porque había un puesto de trabajo que demandaba ciertas características y que no se encontraban en ese momento en el mercado de trabajo.

La población objetivo definida, estaba integrada por jóvenes mayores de 16 años aunque no existía un rango limitado de edad¹¹, de ambos sexos, de escasos recursos, con bajo nivel de formación, con escasa o nula experiencia laboral y que estuviesen desocupados, subocupados e inactivos. Estos jóvenes debían tener un nivel de formación que no superase el secundario incompleto y debían pertenecer a hogares de bajos recursos. Con respecto al universo de jóvenes, al momento del diseño del programa, existía un grupo de más de 600.000 jóvenes pobres desempleados o subempleados con esas características. Se apuntó a que este programa, alcanzase a una población meta de un poco más del 30 % de la población objetivo, es decir a alrededor 200.000 jóvenes. Constituiría, según se esperaba, una acción de impacto significativo en el problema que se pretendía atacar (Mitnik, 1997).

Para el programa era fundamental proporcionar herramientas eficaces que ayudasen a los jóvenes a ingresar con éxito al mercado laboral, y a la vez, apoyar el crecimiento de las

¹¹ Los requisitos para ser beneficiario según Reglamento Operativo del programa eran: edad mínima de 16 años y preferentemente no mayor de 35 años; nivel educativo no mayor a secundario completo; desocupados o subocupados; pertenecer a hogares de nivel socioeconómico bajo y no asistir en horario diurno a una institución educativa de nivel primario o medio.

empresas productivas necesitadas de mano de obra capacitada, mediante la intermediación de una formación laboral gratuita en oficios de semi-calificación, que se extendería en todo el país para fomentar el empleo en los sectores menos favorecidos y dotaría a los sectores productivos de mejores posibilidades de crecimiento y desarrollo con mano de obra sostenible.

La implementación del programa fue realizada mediante cursos de oficios en los territorios que permitían un máximo de 20 participantes. Se dividió en una prueba piloto (de verificación del funcionamiento del diseño) y dos fases previstas inicialmente para 100.000 jóvenes cada una (para la primer fase del programa). La naturaleza de los cursos era eminentemente práctica y sus contenidos debían estar diseñados por las instituciones de capacitación (ICAP) en respuesta a los requerimientos que les plantearan las empresas productivas y de servicios con las que debían tener un contacto previo para analizar la demanda correspondiente.

El Proyecto Joven comenzó a ejecutarse a fines de 1993, con la implementación de una prueba piloto en la Capital Federal y 19 partidos del Conurbano Bonaerense. La prueba consistió en la licitación de 120 cursos, recibándose una oferta de 636 provenientes de 99 instituciones oferentes, y adjudicándose de ellos 114 cursos para un total de 2.145 vacantes, distribuidas en 34 instituciones de capacitación. La Prueba Piloto estaba en ejecución al momento de realizarse las negociaciones entre el Gobierno y el BID para la financiación del Programa.

Los cursos estaban compuestos por dos fases:

- a. fase de capacitación con duración máxima de tres meses, a realizarse en la institución de capacitación (ICAP), donde los beneficiarios adquirirían conocimientos, destrezas y habilidades básicas para el desempeño de una ocupación y;

- b. fase de pasantía a realizarse en empresas (EMPA), bajo la supervisión directa de las ICAP, donde los beneficiarios se desempeñarían en un puesto de trabajo acorde con la ocupación para la que habían sido capacitados, con una duración que no excediese el número de días de la fase de capacitación.

Para la selección de las instituciones, se convocó a concursos abiertos del que podían participar todos los potenciales oferentes sin restricción de país de origen. La selección y adjudicación de los cursos se realizó mediante licitaciones públicas internacionales, aplicando procedimientos fijados por el BID. Se adjudicaron las ofertas con diseños de cursos que cumplieran con los criterios de calidad pedagógica y presentan los menores costos. Como resultado de esto se firmaron los contratos con las ICAP, quienes dictaron la fase de capacitación y fueron los responsables de realizar los arreglos necesarios para la obtención y realización de las pasantías en las EMPA, una de las funciones más importantes de las ICAP ya que esto garantizaba el acompañamiento, el control de los beneficiarios y su trayecto post-curso. Las ICAP, en sus ofertas, tenían que presentar cartas de intención de las empresas para recibir a los participantes en sus instalaciones durante la fase de pasantía; así como una descripción minuciosa de los fines y tareas a ser realizadas durante esa fase. Dicha carta de intención debía ser homologada a través de una carta-convenio al momento de realizar la pasantía.

Con base a cifras de 1991, según el Informe de Proyecto (documento presentado al Directorio Ejecutivo del BID) la población objetivo del Proyecto Joven (primera fase) fue calculada en 400.000 individuos (47% mujeres y 53% hombres), estimándose en 100 mil la meta de cobertura a alcanzar en la primera etapa. Esta cifra consideraba la capacidad del sector empresarial de ofrecer pasantías, la capacidad de oferta de cursos por parte de las instituciones capacitadoras y la respuesta estimada de la población objetivo al programa propuesto.

Durante la fase de capacitación en las ICAP, cada curso era manejado por profesor o instructor. En la fase de pasantía realizada en las EMPA, los jóvenes estaban a cargo de un tutor o maestro-guía designado por las mismas empresas, que llevaba adelante el trabajo de los pasantes en concordancia con el programa de pasantías definido previamente con la ICAP. El instructor designado por la ICAP asumía en esta fase el rol de supervisor de las prácticas. En ese carácter debía coordinar con el tutor de cada empresa las actividades a realizar por los jóvenes con el fin de contribuir a facilitar la inserción del beneficiario y atender los problemas que puedan suscitarse. El supervisor de la ICAP debía realizar un informe a la coordinación central del programa los resultados de su actividad y su medida de éxito o fracaso.

Si bien el Proyecto Joven no se proponía ofrecer empleo en forma directa a sus participantes, consideraba de suma importancia que los beneficiarios se incorporaran al mundo laboral. Por tal motivo, aprovechando la oportunidad de que durante el diseño de los cursos de capacitación se generaría una estrecha relación entre las ICAP y las empresas, se incluyeron recursos para estimular la inserción laboral de los beneficiarios, ofreciendo un premio económico por beneficiario insertado, siempre y cuando la ICAP demostrara que ha insertado, en las empresas donde fueron realizadas las pasantías, un porcentaje mínimo del 30% de los beneficiarios que completaron el curso. Es decir, se premiaba monetariamente el trabajo exitoso de las ICAP. Con respecto a esto, el programa tenía en el diseño de los pliegos algo particular, no se hacía por un cruce por SIPA para ver si la persona había conseguido trabajo, se hacía con una carta de la empresa que lo había incorporado. No se tenía en cuenta si esa inserción era en blanco o en negro, no importaba, si la persona había conseguido trabajo registrado, se premiaba aunque fuese un empleo informal (Entrevistado B, comunicación personal, 10 de enero de 2019). A la inversa de lo que se verá luego en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, donde no existe un premio por inserción laboral

a la institución, pero si se determina el éxito del programa por la inserción en un trabajo formal, siendo este un elemento explicitado en el diseño.

La oferta se constituía mediante el stock de cursos, se convocaba a licitaciones, lo cual era toda una impronta que tiene que ver con el mercado: todo se iniciaba a partir de los cursos. Además, se esperaba construir, estimular un mercado de capacitación en Argentina, el proyecto buscaba generar capacidades, pero que esas capacidades sigan luego existiendo en el mercado (Entrevistado B, comunicación personal, 10 de enero de 2019). Estimular un mercado estable de capacitación en el país era primordial.

Además, había una expectativa de lucro. La institución pretendía ganar dinero. Y en esta tesitura, se utilizaba un marco jurídico distinto al que se utilizó después de 2003 en donde ya no se pretendía ganar dinero, sino que se realizaban cooperaciones. En el Proyecto Joven se compraban los cursos y la persona que los vendía ganaba dinero (Entrevistado B, comunicación personal, 10 de enero de 2019). En esto se encuentra una gran diferencia entre lo que es el Proyecto Joven y su sucesor, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. En el primero se hacían licitaciones, donde las empresas competían para dar los cursos y ganar dinero, en segundo los cursos mayormente son dictados por instituciones sin ánimo de lucro, y lo que realizan es una asistencia, no hay ganancia para la institución en esos proyectos.

Había un área específica que evaluaba todo técnicamente y otra en términos económicos. Después de esa adjudicación, uno podía tener una idea de la asignación de cupos. Luego de esto se lograba tener un mapa y un despliegue en un territorio de cuantos cursos se iban dar, y donde iban a estar localizado. Había una evaluación y ponderación para que no se concentre todo en un lugar porque es más barato, la idea era llegar a todo el país (Entrevistado B, comunicación personal, 10 de enero de 2019). Es decir, si bien existía una administración para evitar la concentración de cursos, al organizarse a partir de las

licitaciones, la distribución depende de la cantidad de oferentes en cada provincia, es decir del mercado de capacitación.

El llamado a licitación era lo que estructuraba todo el programa, era el disparador a partir de lo cual se iniciaban las tareas de gestión. En la licitación se daba mucha importancia a las cartas de intención de las empresas que decían estar dispuestas a recibir pasantes en esos cursos que se iban a dar mediante la ICAP. En la oferta siempre tenían que tener las cartas de intención para absorber a todos los pasantes que salían de los cursos para poder ser aprobado el pliego. (Entrevistado B, comunicación personal, 10 de enero de 2019).

Con respecto al PAPEJ, para el segundo tramo (1997-2000), al igual que en el primero, se ofrecería capacitación laboral para ocupaciones en relación de dependencia, sobre las que hubiera evidencias sólidas de demanda por parte de empresas. Como variantes los contenidos de la capacitación deberían contemplar las competencias básicas, técnicas y socio-laborales requeridas para el desempeño de la ocupación, de acuerdo con la demanda identificada (Devia, 2003).

Estos cursos tenían una extensión máxima de seis meses y la carga horaria y frecuencia semanal de las jornadas responderían a un esquema de capacitación intensivo, acorde con las necesidades y características de los beneficiarios. Normalmente se desarrollaban en cinco jornadas por semana. Al igual que en el primer tramo, la estructura de los cursos tenía dos fases diferenciadas y sucesivas, denominadas de capacitación y pasantía, ambas sujetas a criterios que aseguren, por un lado, que los beneficiarios adquirirán los conocimientos y habilidades específicos requeridos para el desempeño en el puesto, así como los valores, normas, actitudes y formas de vínculo social en el ámbito laboral, y por el otro, que consoliden los aprendizajes logrados en la primera fase y adquieran experiencia en el ámbito laboral, desarrollando, en empresas, tareas acordes con la ocupación para la que han sido capacitados. Otra cuestión es que se distinguían cursos de demanda permanente y

demanda puntual, Para los primeros se debía sistematizar, a partir de las propuestas, los materiales educativos y módulos curriculares más relevantes, para ponerlos a disposición de las ICAP participantes.

También, se estableció un dispositivo de determinación de las demandas de trabajo que podían ser cubiertas por los jóvenes del grupo objetivo; un dispositivo de capacitación capaz de producir una oferta que satisficiera esa demanda e incentivos que alentaran a los jóvenes a participar del programa y las empresas que los contratarían. Se trataba en suma de diseñar un dispositivo de ajuste entre oferta y demanda de trabajo focalizado en un grupo en situación de desventaja en el mercado laboral que incrementase la posibilidad de que los miembros del mismo obtuviesen un empleo y lo retuviesen.

Como vimos antes, dentro de las ideas fundamentales del diseño estuvo la de implementar un modelo de capacitación laboral que tuviese como propósito adecuar la oferta de capacitación a la demanda y a la población objetivo, generando mecanismos competitivos para la asignación de los recursos que posibilitasen contratar acciones de calidad precios razonables, como así también, retribuir a las instituciones capacitadoras en función de los resultados obtenidos con una dimensión asociada a la eficiencia interna, y con una dimensión asociada a la eficiencia externa. Es así que los montos básicos eran proporcionales a la cantidad de egresados y que existía un premio por inserción de los beneficiarios. Se intentó orientar las acciones a la satisfacción de los destinatarios finales. Para ello, se debía evaluar los resultados en términos de eficacia, eficiencia y pertinencia, ajustar permanentemente los procedimientos según los resultados de la evaluación midiendo el impacto para la realización de esta última tarea. En este diseño los roles del sector público, las instituciones de capacitación y las empresas estaban muy marcados, y debían ser los siguientes:

- a. el Estado debía concentrarse en apoyar la oferta, seleccionar los cursos, financiarlos, acreditar los beneficiarios potenciales, supervisar y controlar las acciones y evaluar los procesos y el impacto;
- b. las ICAP, debían ejecutar acciones de detección de la demanda, diseño de los cursos (que debían estar compuestos de una fase de capacitación y una de pasantía totalmente integradas), ejecutar la fase de capacitación y supervisar las pasantías;
- c. las EMPA debían definir la demanda y ofrecer a los jóvenes la oportunidad de una práctica laboral guiada.

Cabe destacar que el diseño del programa originalmente intentaba alejarse de la concepción del sector público. En este sentido el programa pretendía recortarse con respecto a las prácticas tradicionales estatales. La impronta era de corte gerencial alineada con el New Public Management. Los funcionarios de ese momento expresaban una preocupación por no parecerse al Estado, hasta estéticamente, querían ser como un banco (Entrevistado A, comunicación personal, 10 de enero de 2019).

Condicionalidades duras.

Se intentará en este apartado el tipo de condicionalidades con las que contaba el programa a la hora de liquidar las prestaciones.

La supervisión de los cursos y pasantías era realizada por empresas externas contratadas a través de licitaciones públicas. Los aspectos que se debían verificar son:

- a. identidad de los asistentes a los cursos y pertenencia a la población objetivo;
- b. correspondencia del curso dictado a lo adjudicado, objetivos, contenidos, actividades y mecanismos de evaluación de la actividad de capacitación;
- c. capacidad de los docentes a cargo del curso;
- d. equipamiento, material didáctico que utilizará el docente, material didáctico que se les proveerá los alumnos, infraestructura edilicia que se utilizaría para el curso y

e. pasantías (controlar que la ICAP supervise las pasantías, comprobando en las EMPA que han sido visitadas por el instructor-supervisor de las ICAP, el número de veces que establece el contrato suscrito con el Programa). En estas auditorías, aparte de los docentes y los materiales, se podía ver el cumplimiento de las condicionalidades para que los beneficiarios sigan perteneciendo al programa.

El programa estaba constantemente auditado, y el cobro de la prestación estaba basando en la realización de la pasantía. Un informe positivo de auditoría externa y de la empresa donde se realizaba la pasantía era necesario para poder liberar los pagos a los beneficiarios. Esto hacía casi imposible burlar los controles, o no realizar las actividades por parte de los participantes.

Lo antes dicho da cuenta del fuerte hincapié que se hacía con respecto a las condicionalidades, todos debían cumplir el rol perfectamente para poder obtener beneficios económicos.

Un programa altamente focalizado.

Se intentará en este apartado evidenciar el tipo de elegibilidad con la que contaba el programa.

Para clarificar, es importante resaltar que hubo una diferenciación de la población objetivo para cada uno de los tramos del programa. Había una cierta homogeneidad en la forma de ingreso: en las ventanillas de ingreso pedían siempre los mismos papeles para asegurarse de que los ingresantes eran parte de la población objetivo.

La acreditación de los jóvenes se hacía en las oficinas regionales. Al acreditarse se les pedía una serie de papeles que tenían que ver con la focalización de la población. Se pedían certificados que dijeran que estaban desocupados, que no tenían un nivel de estudios muy alto y que eran vulnerables socialmente. Había un esquema de alta focalización en esa ventanilla de entrada. A partir de allí, les daban un carnet y un cuadernillo, luego de eso podían ir a

presentarse a un curso. Los cursos estaban puestos en carteleras, ya que no existía la informatización actual (Entrevistado A, comunicación personal, 10 de enero de 2019).

Para el PARP los requisitos fueron: edad mínima 16 años; nivel educativo preferentemente no mayor a secundario incompleto y, en ningún caso, estudios terciarios o universitarios completos o incompletos; pertenecer a hogares de bajos ingresos; no estar cursando la educación primaria o media en horario diurno. Para el PAPEJ el límite inferior de edad permaneció en 16 años y para el límite superior se dispuso que sería preferentemente no mayor de 35 años; el nivel educativo pasó a ser no mayor a secundario y en nivel socioeconómico del hogar, bajo (ingresos per cápita del hogar inferior a ciento cincuenta pesos); y no asistir en horario diurno a una institución educativa de nivel primario o medio.

Según el cálculo del programa la población objetivo potencialmente beneficiaria había sido calculada para el PARP en 400.000 personas (con base a cifras del Censo de Población 1991 -INDEC). También, para el PAPEJ la ampliación de esta población llegaría a 705.900 personas (conforme proyección de datos de la EPH de la onda octubre de 1995).

De toda la población objetivo, originalmente se previó alcanzar el 25%. Con la ampliación del límite de edad en PAPEJ para cubrir a los adultos jóvenes y a poblaciones de más de 30 años, este porcentaje llegó al 32%. El cuadro II.1 muestra la diferencia y la ampliación de la población del programa entre su primera y segunda fase.

Cuadro II.1 Población objetivo Proyecto Joven				
Tramo Programa	Años	Población Objetivo	% Población objetivo a alcanzar	Total
PARP	1993-1996	400000	25%	100000
PAPEJ	1997-2000	705900	32%	225888
Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la base de datos del Programa Proyecto Joven				

Se puede ver también, como la distribución geográfica fue dada por el porcentaje de participación poblacional de cada provincia. El Cuadro II.2 muestra, una cobertura liderada por la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires.

En este sentido, podemos ver que el programa en su diseño inicial es altamente focalizado, si tenemos en cuenta que la población original total eran 400.000 jóvenes y que desde el diseño se pretendía atender a 100.000. Luego, si bien se extiende la cantidad de jóvenes cubiertos, también por definición se extiende la población objetivo. El porcentaje de cobertura se mueve en el rango del 25% al 32% de la población objetivo total.

Con respecto a esto, el programa era focal en términos de lo transitorio, era un programa que iba a tener un financiamiento por 3 o 4 años y debía desaparecer una vez resuelto el problema. También era focal en términos de la escala, teniendo en cuenta cual era la población económicamente activa en Argentina en los años noventa que necesitaba un proceso de reconversión o capacitación, los números del Proyecto Joven distan mucho de cubrir toda la población objetivo, desde el vamos no tenía un planteo universalista (Entrevistado A, comunicación personal, 10 de enero de 2019).

La focalización fue un componente muy marcado en la ideología del proyecto ya que la reconversión productiva debía ser un proceso transitorio. Esto era un proceso puntal para resolver el pasaje y la reconversión de estos trabajadores, ayudándolos a pasar a actividades que fuesen productivamente más valoradas por el mercado (Entrevistado A, comunicación personal, 10 de enero de 2019).

Desde un principio, en la concepción original del proyecto se encontraba la idea realizar la reconversión adaptando la oferta a la demanda, para después ser desactivado. La idea de universalización, o cobertura que durase en el tiempo, no estaba considerada. El programa no cubrió toda la población objetivo y la realidad es que no fue un programa universal, porque no estaba abierto a cualquier joven que cuadrara dentro de la población

objetivo. Una vez que las ICAP reunían su cupo, se cerraba el curso. Era un programa claramente focalizado, en consonancia con los noventa, que fue la década de las políticas focalizadas (Entrevistado B, comunicación personal, 13 de enero de 2019).

Como ejemplo contrario, cuando se abrió el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, podía tener metas, pero no tenía cupo, todos los jóvenes que se inscribían podían participar del programa en la medida que cumplían con los requisitos de participación. En cambio el programa Proyecto Joven tenía un sistema de reclutamiento, de selección de beneficiarios que no permitía que cualquier pudiera participar (Entrevistado B, comunicación personal, 13 de enero de 2019). Además de esto, las licitaciones eran las que limitaban la cantidad de beneficiarios: si las licitaciones eran para 10.000 personas, no podían participar más de esas 10.000 personas, por más que se inscribiesen 250.000 (Entrevistado B, comunicación personal, 13 de enero de 2019).

En el diseño del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, que veremos en el siguiente apartado, se puede apreciar como esta concepción cambia para virar hacia una idea de cobertura de toda la población objetivo sin límite de cupos, permitiendo la entrada ilimitada de beneficiarios (lo mismo sucede con la primer versión del programa PROGRESAR).

Este esquema regulador del ingreso de las capitas por control oferta de cursos, es un sistema que se sostiene en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo como también veremos más adelante.

Cuadro II.2 Cobertura de Beneficiarios Proyecto Joven (1993-2000)						
Jurisdicción	Población Objetivo a alcanzar	Vacantes adjudicadas	% de Cobertura	% Distribuc. Población Objetivo a Alcanzar	% Distribuc. Población Objetivo Alcanzada	Variac. Distribuc. Adjudic
Buenos Aires	25735	23678	92,01%	25,74%	20,49%	-5,25%
Capital Federal	13573	18432	135,80%	13,57%	15,95%	2,38%
Catamarca	882	1101	124,83%	0,88%	0,95%	0,07%
Chaco	1444	1471	101,87%	1,44%	1,27%	-0,17%
Chubut	848	933	110,02%	0,85%	0,81%	-0,04%
Córdoba	6451	7386	114,49%	6,45%	6,39%	-0,06%
Corrientes	1870	1924	102,89%	1,87%	1,66%	-0,21%
Entre Ríos	2365	2868	121,27%	2,37%	2,48%	0,12%
Formosa	1048	1203	114,79%	1,05%	1,04%	-0,01%
Jujuy	1592	1855	116,52%	1,59%	1,61%	0,01%
La Pampa	1080	1663	153,98%	1,08%	1,44%	0,36%
La Rioja	608	713	117,27%	0,61%	0,62%	0,01%
Mendoza	10580	14242	134,61%	10,58%	12,32%	1,74%
Misiones	2739	3515	128,33%	2,74%	3,04%	0,30%
Neuquén	1700	2311	135,94%	1,70%	2,00%	0,30%
Río Negro	2056	2229	108,41%	2,06%	1,93%	-0,13%
Salta	3250	3726	114,65%	3,25%	3,22%	-0,03%
San Juan	2060	3012	146,21%	2,06%	2,61%	0,55%
San Luis	1034	1327	128,34%	1,03%	1,15%	0,11%
Santa Cruz	145	100	68,97%	0,15%	0,09%	-0,06%
Santa Fe	11196	12618	112,70%	11,20%	10,92%	-0,28%
Sgo. del Estero	1536	2070	134,77%	1,54%	1,79%	0,26%
Tierra del Fuego	193	303	156,99%	0,19%	0,26%	0,07%
Tucumán	6014	6895	114,65%	6,01%	5,97%	-0,05%
Totales	100000	115575	115,58%	100,00%	100,00%	0,00%
Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la base de datos del Programa Proyecto Joven						

Adentrándonos en los datos poblacionales, en lo que refiere a género se puede ver que hubo una menor participación de mujeres en general (59,8% de varones contra un 40,22% de mujeres) siendo que el mayor concurso femenino en valores relativos se encuentra en Tierra del Fuego (58,9%) y Santa Cruz (58%), siguiendo en orden de importancia Jujuy (50,6%), Capital Federal y Gran Buenos Aires (46,8%); en cambio hay un claro predominio de la población masculina en Chaco, San Juan, y San Luis con guarismos que superan el 70%. En el Cuadro II.5 se pueden ver la comparativa entre porcentaje de mujeres y varones en cada provincia y los rangos etarios de los participantes en cada una de las provincias.

Cuadro II.5 Distribución porcentual de beneficiarios por Jurisdicción, según sexo y edad (1993-2000)						
Jurisdicción	% Varones	% Mujeres	16-19	20-24	25-29	30 y +
Buenos Aires	60,26%	39,74%	50,6%	26,70%	9,10%	13,60%
Capital Federal	53,19%	46,81%	36,1%	30,00%	12,80%	21,10%
Catamarca	64,60%	35,40%	40,9%	29,20%	16,10%	13,80%
Chaco	79,97%	20,03%	45,5%	32,90%	11,10%	10,60%
Chubut	64,04%	35,96%	45,9%	30,60%	9,60%	13,90%
Córdoba	60,94%	39,06%	41,6%	28,50%	11,30%	18,60%
Corrientes	68,77%	31,23%	41,0%	29,30%	14,80%	14,90%
Entre Ríos	63,25%	36,75%	49,9%	27,30%	9,70%	13,10%
Formosa	67,26%	32,74%	47,9%	35,80%	10,70%	5,70%
Jujuy	49,35%	50,65%	23,0%	41,00%	18,20%	17,80%
La Pampa	58,80%	41,20%	52,7%	28,70%	8,20%	10,40%
La Rioja	56,41%	43,59%	43,9%	27,50%	12,80%	15,80%
Mendoza	56,16%	43,84%	48,5%	28,00%	9,70%	13,80%
Misiones	62,65%	37,35%	39,5%	26,60%	16,90%	17,00%
Neuquén	55,85%	44,15%	44,2%	28,70%	12,10%	14,90%
Río Negro	57,92%	42,08%	41,6%	29,40%	11,00%	18,00%
Salta	66,64%	33,36%	34,8%	33,60%	16,10%	15,50%
San Juan	72,64%	27,36%	48,2%	36,60%	10,70%	4,50%
San Luis	70,02%	29,98%	45,3%	23,30%	10,90%	20,50%
Santa Cruz	42,00%	58,00%	44,0%	30,00%	14,00%	12,00%
Santa Fe	64,92%	35,08%	58,3%	25,10%	9,30%	7,30%
Sgo. del Estero	68,96%	31,04%	44,7%	33,70%	12,70%	8,90%
Tierra del Fuego	41,13%	58,87%	30,6%	43,40%	11,30%	14,70%
Tucumán	63,87%	36,13%	52,3%	32,50%	12,00%	3,20%
Totales	59,78%	40,22%	44,7%	29,30%	11,50%	14,50%
	100%		74,00%		26,00%	

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la base de datos del Programa Proyecto Joven

La distribución por nivel educativo fue: el 92,5 % secundario incompleto (primario incompleto: 8,9%, primario completo: 40,8%, secundario incompleto: 42,8%). Solo el 6,8 tenía el secundario completo y mayor calificación, el 0,7% sin datos. Esto se aprecia en el Cuadro II.9. Aquí se puede ver como la focalización en la distribución por nivel educativo se ajusta a los parámetros establecidos por el diseño del programa. Si consideramos a las personas con menor educación como más vulnerables (teniendo en cuenta que tienen menos herramientas), el programa logró un que un 92,5% de la población cubierta, se encuentre en la franja de secundaria incompleta o de menor grado académico alcanzado (Cuadro II.9).

Cuadro II. 9 Distribución (%) de los beneficiarios del Proyecto Joven según nivel de de instrucción (1993-2000)					
Jurisdicción	h/ primario incompleto	primario completo	secundario incompleto	secund. compl. y +	casos sin datos
Buenos Aires	9,4%	41,5%	42,1%	6,2%	0,8%
Capital Federal	9,9%	37,2%	42,0%	10,4%	0,5%
Catamarca	7,6%	40,7%	43,7%	8,0%	0,0%
Chaco	12,2%	35,8%	44,9%	7,1%	0,0%
Chubut	12,5%	43,8%	37,9%	5,8%	0,0%
Córdoba	4,4%	39,0%	45,1%	11,2%	0,3%
Corrientes	12,1%	29,7%	42,9%	15,3%	0,0%
Entre Ríos	7,7%	47,3%	36,9%	8,1%	0,0%
Formosa	10,1%	21,4%	58,1%	10,4%	0,0%
Jujuy	12,9%	44,4%	37,4%	5,3%	0,0%
La Pampa	5,2%	54,3%	29,8%	10,7%	0,0%
La Rioja	6,6%	38,9%	45,8%	8,7%	0,0%
Mendoza	7,8%	46,5%	43,5%	1,1%	1,1%
Misiones	20,7%	38,9%	34,1%	3,2%	3,1%
Neuquén	10,1%	31,7%	49,1%	8,9%	0,2%
Río Negro	13,3%	41,7%	40,3%	4,6%	0,1%
Salta	4,4%	29,0%	57,0%	9,6%	0,0%
San Juan	5,1%	62,7%	30,7%	1,5%	0,0%
San Luis	12,7%	37,2%	47,6%	2,5%	0,0%
Santa Cruz	6,0%	11,0%	66,0%	17,0%	0,0%
Santa Fe	9,0%	43,7%	41,2%	4,9%	1,2%
Sgo. del Estero	8,7%	37,7%	46,1%	7,5%	0,0%
Tierra del Fuego	2,8%	23,7%	64,2%	9,3%	0,0%
Tucumán	4,7%	45,1%	45,3%	2,1%	2,8%
Totales	8,9%	40,8%	42,8%	6,8%	0,7%
Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la base de datos del Programa Proyecto Joven					

Con respecto a los rangos etarios de los participantes el 73,9% eran menores de 25 años, el 11,5% jóvenes adultos (25 a 30 años) y el 14,5% adultos (mayores de 30 años). Las provincias con mayor participación de beneficiarios en el rango de edad más joven (entre 16 y 19 años) son las siguientes: Santa Fe (58,3%), Tucumán (52,3%), La Pampa (52,7%) y Buenos Aires (50,65%); en cambio las provincias con mayor porcentaje de personas adultas son: Capital Federal y GBA (21,1%), San Luis (20,5%), Córdoba (18,6%) y Río Negro (18%). Podemos ver esto en el Cuadro II.5. Aquí también podemos ver como la focalización

por edad también se adaptó correctamente a los parámetros establecidos en el diseño del programa.

Por otra parte el 46,1% del total de beneficiarios cursaron temáticas contendientes a servicios, el 35,6% al sector industrial y el 18% sector agropecuario, forestal y minero (Cuadro II.6).

Cuadro II.6 Distribución (%) de los beneficiarios del Proyecto Joven por sector de especialidad del curso, según sexo y edad (1993-2000)								
Sector de especialidad del curso	% Varones	% Mujeres	% sobre total de cursos	% de 16-19	% de 20-24	% de 25-29	% de 30 y +	Total
Total sector servicios	42,3%	57,7%	46,1%	38,9%	31,1%	12,6%	17,3%	46,1%
Total sector industrial	81,1%	18,9%	35,9%	51,5%	27,4%	10,2%	11,0%	35,9%
Total sec. agrop., forest. y minero	62,2%	37,8%	18,0%	46,0%	28,2%	11,4%	14,4%	18,0%
Totales	59,8%	40,2%	100,0%	44,7%	29,3%	11,5%	14,5%	100,0%

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la base de datos del Programa Proyecto Joven

En lo que respecta al ingreso per cápita de los hogares de los participantes en los cursos, las cifras muestran que el 81,9% provenían de hogares pobres (de los cuales el 69,4% tenía con ingresos inferiores a \$ 120 y el 12,5% contaba con ingresos entre \$ 121 y 240); el 1,9% tenía ingresos superiores a \$ 240; no existe información del 16,2%. En este sentido, el hecho de tener el 81,9% de los receptores de la política en hogares pobres, muestra que el programa también cumplió con el objetivo de focalizar las prestaciones sobre los hogares más pobres.

Cuadro II.7 -Distribución (%) de los hogares de los beneficiarios del Proyecto Joven según ingresos mensuales per cápita (1993-2000)				
Jurisdicción	hasta \$120	entre \$121 y \$240	más de \$240	casos sin datos
Buenos Aires	72,2%	10,4%	1,1%	16,3%
Capital Federal	53,5%	28,1%	5,4%	13,0%
Catamarca	90,1%	4,1%	0,7%	5,0%
Chaco	89,5%	5,4%	0,7%	4,5%
Chubut	81,6%	13,4%	1,7%	3,2%
Córdoba	63,5%	5,2%	0,6%	30,8%
Corrientes	87,9%	4,2%	0,1%	7,8%
Entre Ríos	85,9%	9,6%	0,5%	4,0%
Formosa	88,4%	3,9%	0,8%	6,9%
Jujuy	97,0%	0,8%	0,1%	2,2%
La Pampa	96,7%	1,1%	0,3%	1,9%
La Rioja	86,2%	7,5%	0,6%	5,6%
Mendoza	63,1%	8,6%	0,8%	27,5%
Misiones	85,0%	8,5%	0,9%	5,6%
Neuquén	66,3%	12,2%	1,5%	20,1%
Río Negro	66,9%	8,2%	1,1%	23,7%
Salta	92,3%	2,3%	0,5%	5,0%
San Juan	91,3%	7,1%	0,4%	1,3%
San Luis	60,1%	7,4%	0,8%	31,8%
Santa Cruz	67,0%	26,0%	3,0%	4,0%
Santa Fe	56,8%	6,8%	0,4%	35,9%
Sgo. del Estero	91,3%	4,1%	0,1%	4,5%
Tierra del Fuego	48,4%	30,9%	16,3%	4,5%
Tucumán	91,6%	4,1%	0,2%	4,2%
Totales	69,4	12,5	1,9	16,1
Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la base de datos del Programa Proyecto Joven				

Finalmente, respecto de la situación de los participantes y su ocupación, los datos que arroja el Cuadro II.8 indican que el 82,7% respondían a la categoría de desocupado, el 8,4 % a la de sub-ocupados, el 0,8% se declaró ocupado y el 5,4% inactivo, desconociéndose la condición del 2,7% por falta de datos.

Cuadro II.8 Distribución (%) de los beneficiarios del Proyecto Joven según condición de actividad previa (1993-2000)						
	desocup.	subocup.	ocupado	inactivo	casos sin datos	Total
Buenos Aires	87,7%	6,0%	0,5%	2,4%	3,4%	100%
Capital Federal	78,5%	6,6%	0,5%	6,2%	8,2%	100%
Catamarca	79,1%	15,9%	1,4%	3,6%	0,0%	100%
Chaco	76,7%	15,4%	1,6%	6,3%	0,0%	100%
Chubut	77,9%	16,0%	1,5%	4,6%	0,0%	100%
Córdoba	91,9%	6,5%	0,3%	0,9%	0,4%	100%
Corrientes	86,6%	9,1%	0,2%	3,7%	0,4%	100%
Entre Ríos	87,7%	7,5%	0,7%	4,1%	0,0%	100%
Formosa	72,4%	19,6%	2,0%	6,0%	0,0%	100%
Jujuy	78,4%	4,1%	1,8%	15,6%	0,1%	100%
La Pampa	85,8%	11,6%	0,6%	0,6%	1,4%	100%
La Rioja	86,9%	9,9%	1,1%	2,1%	0,0%	100%
Mendoza	77,1%	10,8%	1,2%	10,8%	0,1%	100%
Misiones	82,0%	12,1%	1,3%	4,4%	0,2%	100%
Neuquén	80,9%	13,3%	1,1%	4,7%	0,0%	100%
Río Negro	81,5%	11,0%	1,7%	5,8%	0,0%	100%
Salta	87,1%	7,0%	1,2%	4,6%	0,1%	100%
San Juan	90,3%	3,0%	1,0%	5,5%	0,2%	100%
San Luis	85,1%	13,0%	0,9%	0,8%	0,2%	100%
Santa Cruz	79,0%	17,0%	1,0%	3,0%	0,0%	100%
Santa Fe	87,2%	9,8%	0,5%	2,4%	0,1%	100%
Sgo. del Estero	89,8%	4,1%	0,4%	5,7%	0,0%	100%
Tierra del Fuego	86,6%	11,0%	0,4%	2,0%	0,0%	100%
Tucumán	77,6%	11,1%	1,8%	9,3%	0,2%	100%
Totales	8,3%	8,4%	0,8%	5,4%	2,7%	100%

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la base de datos del Programa Proyecto Joven

Impacto presupuestario del Proyecto Joven.

En este apartado se intentará hacer un análisis del impacto presupuestario del programa Proyecto Joven.

Con respecto a su impacto presupuestario, era un programa grande para la época. No existía nada parecido en términos de impacto presupuestario en el marco de un programa social. Fue un primer impulso al tema y en su momento fue muy importante, pero no tiene la escala de la política después desarrollada por el kirchnerismo la cual fue mucho mayor, con sus problemas, pero fue de muy gran escala. En un solo año la gestión kirchnerista se hacían

tres Proyecto Joven (Entrevistado A, comunicación personal, 10 de enero de 2019). En términos de programa de capacitación también era el programa más grande. Fue la primera implementación de una política de formación en ese nivel. Aunque si lo se lo compara con la escala de las políticas que se aplicaron después en la gestión de Carlos Tomada (como por ejemplo el PJMyMT), es un programa relativamente pequeño.

Con respecto al primer tramo (préstamos BID 816/OC-AR y 925/SF-AR Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva), en noviembre de 1994 el programa envió al BID el plan de ejecución de los diversos componentes que serían utilizados como patrón durante el monitoreo del progreso de las acciones. Los desembolsos estarían comprendido entre el 20/09/94 y 20/09/97. Es así como se puede ver que se proyectaba para el PARP la ejecución completa de 5.080 cursos (Cuadro II.3), cubriéndose así a 100.000 beneficiarios con un costo de U\$S 149,9 millones de gastos directos (Cuadro III.1). Los desembolsos serían realizados en un 70% por fuente externa como se muestra en el Cuadro II.4.

Cuadro II.3 Calendario de ejecución de cursos Proyecto Joven - PARP			
Cantidad de Cursos	Momento de licitación	Momento de iniciación	Momento de finalización
475	III Trim. '94	IV Trim. '94	II Trim. '95
805	IV Trim. '94	I Trim. '95	III Trim. '95
800	II Trim. '95	III Trim. '95	I Trim. '96
900	III Trim. '95	IV Trim. '95	II Trim. '96
1000	IV Trim. '95	I Trim. '96	III Trim. '96
1100	I Trim. '96	II Trim. '96	IV Trim. '96
5080			
Fuente: elaboración propia en base a plan de ejecución del PARP-BID.			

Cuadro II.4 Calendario de desembolsos PARP (en miles de U\$S)					
Fuente Externa o Local	Año 1	Año 2	Año 3	Total	%
BID	27617	76244	49139	154000	70%
Tesoro -FNE	22753	20557	23690	67000	30%
Total Anual	50370	96801	71829	221000	100%
% Año	23%	44%	33%	100%	

Fuente: elaboración propia en base a plan de ejecución de PARP-BID.

En la ejecución presupuestaria del PARP, se puede ver como del total presupuestado solo quedo sin ejecutar el 6%, dando un total de más de u\$s207 millones utilizados en este primer tramo, siendo que se esperaba la utilización de u\$s221 millones (Cuadro III.1). Cabe destacar que de los u\$s207 ejecutados, más de 144 fueron aportados por el crédito externo.

III. 1 -Ejecución PARP en miles de U\$S (1993-2000)							
CATEGORÍAS DE INVERSIÓN	Planificado			Real			Variación
	BID 816-OC y 925-SF	Gobierno	TOTAL	BID 816-OC y 925-SF	Gobierno	TOTAL	
ADMINISTRACIÓN	-	30.237,00	30.237,00	-	31.826,50	31.826,50	5,3%
Unidad Ejecutora Central	-	29.545,00	29.545,00	-	31.134,50	31.134,50	5,4%
Unidad Ejecutora MTSS	-	692,00	692,00	-	692,00	692,00	0,0%
COSTOS DIRECTOS	136.862,00	27.536,00	164.398,00	129.168,80	27.083,30	156.252,10	-5,0%
Cursos Capacit. y Pasantía	128.508,00	21.385,00	149.893,00	122.494,60	23.353,30	145.847,90	-2,7%
Cursos Autoemp. y Microem	7.288,00	4.373,00	11.661,00	5.608,40	2.445,20	8.053,60	-30,9%
Cursos Inserc. Ocupac.	1.066,00	1.778,00	2.844,00	1.065,80	1.284,70	2.350,50	-17,4%
COSTOS CONCURRENTES	3.312,00	5.939,00	9.251,00	1.820,90	4.686,80	6.507,70	-29,7%
Fortalecimiento Institucion	1.312,00	1.310,00	2.622,00	1.046,00	266,20	1.312,20	-50,0%
Promoción	-	4.629,00	4.629,00	-	4.283,30	4.283,30	-7,5%
Evaluación	2.000,00	-	2.000,00	774,90	137,40	912,30	-54,4%
SIN ASIGNACIÓN ESPECÍF.	660,00	1.766,00	2.426,00	-	-	-	-100,0%
Varios e Imprevistos	-	1.766,00	1.766,00	-	-	-	-100,0%
FIV WAIVED	660,00	-	660,00	-	-	-	-100,0%
COSTOS FINANCIEROS	13.166,00	1.522,00	14.688,00	13.083,50	-	13.083,50	-10,9%
Intereses Financieros OC	12.286,00	-	12.286,00	12.286,00	-	12.286,00	0,0%
Comisión de Crédito	-	1.522,00	1.522,00	-	-	-	-100,0%
F.I.V. O.C/ S.F.	880,00	-	880,00	797,50	-	797,50	-9,4%
TOTAL GENERAL	154.000,00	67.000,00	221.000,00	144.073,20	63.596,60	207.669,80	-6,0%

Fuente: Informes financieros PARP al 31-12-00 auditados por A.G.N

En el marco del PAPEJ, en cambio, se puede ver un gran problema de subejecución presupuestaria (Cuadro III.2). De los u\$s301 millones proyectados, solo se ejecutaron u\$s27, generando así una subejecución del 90,9%.

III. 2 - Ejecución PAPEJ en miles de U\$S (1997-2000)								
CATEGORÍAS DE INVERSIÓN	Planificado			Real			Variación	Participación
	BID 816-OC y 925-SF	Gobierno	TOTAL	BID 816-OC y 925-SF	Gobierno	TOTAL		
CAPAC. Y ORIENT. LAB.	150.000,0	150.000,0	300.000,0	13.987,2	12.106,5	26.093,7	-91,50%	95,50%
Administración	10.000,0	15.000,0	25.000,0	415,6	9.247,1	9.662,7	-61,30%	35,40%
Capacitación Laboral	128.000,0	126.000,0	254.000,0	13.465,8	1.518,9	14.984,7	-94,10%	54,90%
Consejos de Form. Prof.	2.000,0	2.000,0	4.000,0	-	731,2	731,2	-81,70%	2,70%
Apoyo a la Búsqueda de Empl	10.000,0	7.000,0	17.000,0	105,8	609,3	715,1	-95,80%	2,60%
COSTOS FINANCIEROS	1.515,2	-	1.515,2	1.219,1	-	1.219,1	-19,50%	4,50%
F.I.V.	1.515,2	-	1.515,2	1.219,1	-	1.219,1	-19,50%	4,50%
TOTAL GENERAL	151.515,2	150.000,0	301.515,2	15.206,3	12.106,5	27.312,8	-90,90%	100,00%

Fuente: Informes financieros PAPEJ al 31-12-00 auditados por A.G.N

La suma de los totales ejecutados por cada tramo asciende un total de casi u\$235 millones para todo el programa. Es así como a nivel de ejecución el primer tramo del proyecto cumplió con las metas diagramadas (se esperaban ejecutar u\$221 millones y se ejecutaron u\$207 millones). Sin embargo, la segunda parte del proyecto tuvo exiguos resultados si tenemos en cuenta la subejecución de más del 90% del presupuesto proyectado para esta mitad (de los u\$301 millones proyectados solo se ejecutaron u\$27 millones).

En su época de esplendor, el impacto presupuestario del programa fue muy grande. Tuvo cerca de 400 millones de dólares, aunque tuvo épocas con un nivel de ejecución bajísimo, sobre todo al final. Cerca de 1998 los niveles de ejecución fueron muy bajos. Una de las preocupaciones de ese momento de subejecución era que los gastos administrativos del programa terminaban siendo más altos que el dinero que se utilizaba para las prestaciones (Entrevistado B, comunicación personal, 13 de enero de 2019).

Un programa centralizado.

En este apartado se intentará hacer un análisis de del tipo de modelo de gestión que tenía el programa Proyecto Joven.

El programa en la práctica era altamente centralizado en la estrategia decisional. En este sentido cabe destacar que el programa era un mini Ministerio, tenía su propia área de

comunicación y prensa, su propia área de todo. Aunque todo con una impronta de empresa privada, como expresan los entrevistados. El New Management Publico, el Neoliberalismo y la gestión estatal con métodos privados estaban en su auge. Estas corrientes influyeron para que el programa se centralice no utilizando las estructuras existentes previamente en el Estado.

Con respecto al contexto del diseño uno de los entrevistados expresó: “Estábamos a tres años de la disolución de la U.R.S.S, estábamos a seis años de la caída del muro de Berlín, ahí sí que había relato único, ese discurso y ese despliegue tecnocrático, era coherente con el ambiente cultural, era una ola, un tsunami que había arrasado con toda alternativa. Lo que pasa en los noventa es eso, cualquier mundo alternativo al capitalismo neoliberal fue arrasado por un tsunami. Con lo cual la recomposición de alternativas era algo que se fue reconstruyendo en el país y en el mundo, con el recorrido del fracaso de esas políticas. En los noventa estabas en ese auge, la ola te llevaba puesto” (Entrevistado A, comunicación personal, 10 de enero de 2019). Si pensábamos en el contexto político internacional, es natural pensar en un programa que se intente alejar de lo público, establecer distancias de lo político, e intentar cuadrar con las nuevas corrientes de la administración.

El diseño original del programa era autónomo de la política, y trataba de alejarse de lo político para ser puramente técnico. En ese momento, era mala palabra la política. La idea era no negociar con las gobernaciones, teniendo en cuenta el jefe de la oficina regional respondía a la gobernación, los funcionarios regionales se elegían desde el programa de forma centralizada. Las licitaciones eran centralizadas, las oficinas solo las recibían, pero se enviaba por correo a Buenos Aires donde eran analizadas y había una gerencia especializada en evaluaciones (Entrevistado A, comunicación personal, 10 de enero de 2019).

Es así que el programa estaba apartado de la política desde su concepción, no se negociaba con los funcionarios provinciales ni municipales. Se hacía lo que se determinaba

desde la central en Buenos Aires. En el marco de esta separación de lo estatal, la estructura se armó aparte, se hizo como un nuevo ente que no tenía que ver con lo público, llevando a una alta centralización en lo de decisional.

En este sentido hay que destacar que el área de sistemas de Proyecto Joven fue clave en el armado del área de sistema posterior del Ministerio de Trabajo. Fue el núcleo a partir del cual se armó el área de sistemas de todo Ministerio. El Proyecto Joven fue muy importante a la hora de dotar de capacidades al Ministerio de Trabajo. Dejó mucho en términos de tecnologías de gestión (Entrevistado A, comunicación personal, 10 de enero de 2019). Todos los entrevistados destacan que el Proyecto Joven dejó tecnologías de gestión al Ministerio de Trabajo y que además formó los cuadros técnicos que serían aprovechados la década siguiente para trabajar los programas de empleo que aparecerían luego del 2003.

Por otro lado, es importante decir que la administración del Proyecto Joven a tal punto estaba inspirada en una ideología neoliberal, que el personal del proyecto se suponía que estaba a cargo de personas que no formaban parte del Estado (Entrevistado B, comunicación personal, 13 de enero de 2019). “Eran como una administración paralela a la estructura del Estado, que estaba a cargo del PNUD, todas las personas estaban contratadas por PNUD y no se consideraban a sí mismas parte del Estado. Tenía la pretensión de ser una administración paralela, como tenía la concepción de programa, partía del hecho de que los funcionarios del Estado son personas que se quedaban a vivir adentro del Estado, se casaban y se dormían adentro del Estado. El Proyecto Joven tenía una concepción de programa que empieza y que termina; por lo tanto, las personas que integraban al programa debían tener contratos que empiecen y terminen y que después se vayan. Por otro lado, la planta permanente estaba debilitada y los salarios eran muy dispares, los salarios de la estructura de proyecto joven eran 3, 4 o 5 veces los de la línea de planta” (Entrevistado B, comunicación personal, 13 de enero de 2019).

“Cuando se fusionó el programa con la estructura del Ministerio, yo recuerdo una trabajadora de Paraná decir horrorizada “vamos a empezar a ser funcionarios del Estado” como si no lo hubieran sido hasta el momento. Se consideraban aparte, al margen de los funcionarios públicos, no eran funcionarios públicos en su cabeza” (Entrevistado B, comunicación personal, 13 de enero de 2019).

Como resultado, la ideología neoliberal se encontraba plasmada en todo el programa y claramente profesada por los empleados del programa. La no relación con la política, la separación del estado, la idealización de lo público administrado como privado y la subestimación de los trabajadores públicos de carrera parecía ser habitual según los entrevistados, generaron que la forma decisional sea puramente centralizada. Todo esto redundó en un programa altamente centralizado y alejado del concepto de Estado. A pesar de ello, con el pasar del tiempo el programa tuvo que amoldarse a los tiempos políticos, como se verá en el siguiente apartado.

De las dos fases del programa.

Se detallará en este apartado las dos fases políticas del programa.

Si bien como explicamos antes el programa intentó alejarse y recortarse de la política por ser algo en contra de la idea neoliberal del proyecto, con el pasar del tiempo el programa terminó entrando en una fase donde se empezó a negociar con el territorio.

El programa tuvo una transición, en un primer momento con la visión original de Cavallo, intentó ser puramente tecnocrático. En esta visión, no se negociaba con nadie, se ponía al gerente regional y no se negociaba con la política. Las decisiones se tomaban del piso 10 del Ministerio de Economía (Entrevistado A, comunicación personal, 10 de enero de 2019). En una segunda fase, el programa se fue politizando como cualquier otro programa que se despliega en el territorio y toma una fuerte envidia. En esta segunda fase se hace presente negociación con el territorio. Aunque el momento de oro en términos de ejecución

física y presupuestaria está más cerca de la etapa dogmática que de la fase política. Hay que considerar que la segunda fase del programa es el momento en el que explota el desempleo, y el Programa Trabajar estaba diseñado específicamente para esto, y en esta materia superaba al Proyecto Joven, ya que éste no estaba preparado para un alto desempleo desde su diseño. El proyecto joven no había sido diseñado para el 18% de desempleo, había sido diseñado para reconvertir la fuerza laboral. Es así que el gobierno sale a apagar el incendio con el Programa Trabajar. Ahí el Proyecto Joven pasa a ser una política menos importante. El buque insignia deja de ser el Proyecto Joven y pasa ser el Programa Trabajar (Entrevistado A, comunicación personal, 10 de enero de 2019). Como consecuencia lógica de esto, cuando inició su segunda etapa, el programa empezó a su vez su declive ejecutivo. Al no llegar a ejecutar ni el 10% de lo presupuestado en la segunda fase, el impacto fue bajo.

Para la Entrevistado B “el programa también tuvo varias épocas, el primer momento fue la época más radical. En esta etapa inicial no podían participar las instituciones públicas como instituciones de capacitación. Todo esto fue en el marco de lo que de alguna manera significó una etapa muy oscura dentro de la educación técnico-profesional. La ley federal de educación no contempló la formación profesional. La Formación Profesional dentro del Ministerio de Trabajo excluyó a las escuelas técnicas y Centros de Formación Profesional. Pasado el tiempo, en una segunda etapa, se permitió flexibilizar estas cuestiones y se amplió el criterio del tipo de instituciones podían participar el Proyecto Joven (Entrevistado B, comunicación personal, 13 de enero de 2019).

Si bien en la segunda fase del proyecto, se permitió ingresar entidades estatales a proveer de cursos, este tipo de prestadores nunca llegaron al volumen de prestación de las empresas en la primera fase del programa. Se verá como recién en el Programa Jóvenes con Más y Mejor trabajo, y con un nuevo marco normativo, las entidades públicas y del tercer sector van a tener más participación.

Reflexiones sobre Proyecto Joven.

Se intentará aquí hacer unas reflexiones recolectando todo lo hasta ahora examinado sobre el programa Proyecto Joven.

En base a todo lo antes visto, se puede enunciar que el programa contó con un diseño e implementación focalizados acorde a los parámetros que se propuso. Tuvo a la vez un impacto presupuestario bajo si se lo compara con los programas implementados posteriormente, aunque para la época fue de los más importantes (no había nada parecido en programas de capacitación). Si bien se proyectaron ejecutar alrededor 500 millones de dólares para las dos fases del proyecto, solo se ejecutaron poco más de 210 millones y la mayoría fue en la primera fase. Para hacer una comparación, el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo por ejemplo que veremos en la próxima sección, tuvo dos créditos del BID de más de 400 millones de dólares, sumado a un gran aporte del tesoro que siguió financiando el programa entre otorgamiento de crédito y crédito.

Más allá de esto, uno de los principales puntos a favor que tuvo el programa, es que sentó las bases para lo que después sería la política de empleo joven subsiguiente (Programa Jóvenes con Más y Mejor trabajo). Todo el presupuesto y el diseño general fueron aportados en su mayoría por el financiamiento externo y diseño del BID.

El programa pasó por dos fases: la primera con un alto nivel de centralización, ejecutando el programa desde Buenos Aires y sin tener la obligación de realizar acuerdos profundos con los gobernados o intendentes. El comando se ubicaba en principio en el Ministerio de Economía y luego fue transferido al Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad cuando el funcionario que lo llevaba a cabo pasó a ser Secretario de Empleo. Como dijimos antes, el diseño fue pactado con el BID tendiente a repetir el caso de Chile Joven, cosa que también sucedió en otros países de Sudamérica.

Se debe destacar que si bien la elegibilidad de los beneficiarios era amplia, había un claro límite en la cantidad de personas que podían ser aceptadas en el programa (en la población objetivo y los concretamente beneficiados), por ende el diseño del programa no intentó ser universal, solo ingresaban los beneficiarios que permitía el cupo. Desde el vamos, los entrevistados aseveran que fue un programa focalizado.

La segunda fase tendió a ser un poco más política, y consensuada con el territorio, aunque para ese momento el programa ya se encontraba en su peor momento, sufriendo una subejecución presupuestaria extremadamente baja (7% del presupuesto ejecutado), mientras que la explosión del desempleo del momento llevó a que otros programas tuvieran mayor protagonismo, ya que Proyecto Joven no había sido diseñado para un alto desempleo, si no para reconvertir la fuerza de trabajo para luego desaparecer.

El compromiso por parte de las EMPA receptoras de los jóvenes y las ICAP, generaron una condicionalidad muy bien controlada para el cobro de cualquier prestación o desembolso correspondiente. Hay que tener en cuenta que muchos de los desembolsos eran por objetivos cumplidos de las ICAP y a la vez se controlaban mutuamente. Así, el interés de estas instituciones por generar mayor lucro (cosa que estaba totalmente validada por el diseño), generaba el control de la finalización de cursos y la inserción en las pasantías pagas por los premios monetarios. Por otra parte, la supervisión de los cursos y pasantías era realizada también por empresas externas contratadas a través de licitaciones públicas.

Algo para destacar, es que este programa tenía un principio y una fecha de caducidad bien acotados, a diferencia del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo o el PROGRESAR, que parecen quedarse a perpetuidad a atender sus poblaciones. Esta puede estar ligada a lo transitorio de la reconversión productiva propuesta.

Además de sentar las bases para lo que fue la política de empleo joven por las siguientes dos décadas, el Proyecto Joven dotó al Ministerio de Trabajo, de muchas

capacidades técnico-profesionales que luego fueron aprovechadas por todas las políticas que emanaron de esta cartera. En este sentido, hay que señalar que para los entrevistados el programa fue una de las bases que permitió después generar una política como Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. “El modelo Jóvenes con Más y Mejor Trabajo tuvo un desarrollo exitoso por la experiencia previa y la existencia de cuadros técnicos que pudieron llevarlo a cabo” (Entrevistado B, comunicación personal, 13 de enero de 2019). “El Proyecto Joven fue muy importante a la hora de dar capacidades al Ministerio de Trabajo luego de su desarme y la redistribución de sus técnicos dentro de la cartera. Dejó mucho en términos de tecnologías de gestión” (Entrevistado A, comunicación personal, 10 de enero de 2019).

Podemos ver el PJMyMT como una prolongación del programa Proyecto Joven, con sus continuidades y rupturas, las cuales serán analizadas en el próximo apartado.

Todo lo antes dicho se podría resumir en el siguiente cuadro:

Cuadro A-VARIABLES Proyecto Joven.			
Elegibilidad	Condicionalidades	Presupuesto	Modelo de Gestión
Focalizado: con cupos limitados.	Duras: con altos controles de asistencias, desembolsos por objetivos y control mutuo en cada una de sus fases.	Mediano impacto presupuestario: sujeto a desembolsos por objetivos. Financiado por entidades internacionales.	Centralizado: montado sobre una estructura paralela con decisiones tomadas desde la central sin ningún tipo de consulta o convenio en los niveles subnacionales.
Fuente: elaboración propia en base al análisis del diseño e implementación del programa Proyecto Joven			

En el próximo apartado realizaremos el análisis del diseño y la implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (2008-2018)

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo actúa sobre varios de los ejes correspondientes al desempleo juvenil, siendo la única política actual e integral en Argentina para intentar dar solución a esta delicada problemática a fin de insertar en un trabajo formal a jóvenes que no puedan hacerlo por sus propios medios. El programa tiene como población objetivo a jóvenes entre 18 a 24 años que estén desocupados y que no hayan terminado sus estudios primarios o secundarios. A su vez, los mismos deben residir permanentemente en el país.

Cabe aclarar que el programa si bien inicia en 2008 en la provincia de Misiones (Entrevistado E, comunicación personal, 22 de febrero de 2019), El debate sobre su diseño empieza en 2006 (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero de 2019). Originalmente la idea era que sea un programa de responsabilidad social empresaria. El crédito del Banco Mundial era originalmente para financiar ese estilo de programa, pero esta idea original mutó para transformarse en un programa mucho más grande y complejo (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero de 2019).

Con respecto al contexto de creación del programa, al momento de crearse había habido un decreto presidencial reciente que pedía al Ministerio de Desarrollo y al Ministerio de Trabajo que atiendan a la población del Programa Jefes y Jefas de Hogar en función de sus intereses y realidades socioeconómicas. Este fue uno de los factores cruciales a la hora de orientar el diseño del programa.

El decreto planteaba además cuales eran las poblaciones que debía atender el Ministerio de Trabajo. A partir de ahí se crearon varios programas como el Seguro de Capacitación y Empleo con el fin ingresar al mercado la gente que estaba en el Jefes y Jefas (Entrevistado E, comunicación personal, 22 de febrero de 2019). Por otro lado, este decreto ponía al empleo como centro en todas las políticas públicas nacionales. En las políticas económicas, las de comercio, en todas se debía analizar como primera variable el impacto

que tenía en el empleo. Al estar en el centro, la política de empleo pasa de ser pasiva a ser activa, donde el sujeto debía transformarse en un sujeto activo. En este sentido el ciudadano debía responder, y realizar acciones a fin de lograr la inserción, y no solo recibir la ayuda de la política pública de manera pasiva (Entrevistado E, comunicación personal, 22 de febrero de 2019).

Por otro lado, era un interés del Presidente de la Nación y del Ministro de Trabajo, conocer la realidad de los jóvenes Ni-Ni (Jóvenes que no trabajan ni estudian, ni tienen intención de hacerlo) para poder entender que atenciones requerían éstos a fin de reducir la tasa de desempleo juvenil, teniendo en cuenta que la tasa de desempleo juvenil duplicaba la del desempleo en general (Entrevistado E, comunicación personal, 22 de febrero de 2019). Para ese momento había 850.000 jóvenes eran Ni-Ni. Según el análisis de ese momento había muchos con cargas familiares, jóvenes que no estudiaban ni trabajaban y jóvenes que no estudiaban pero que si buscaban trabajo (Entrevistado E, comunicación personal, 22 de febrero de 2019).

Es importante desatacar que la Argentina se estaba recuperando después de una gran crisis. Esto colaboraba a la posible inserción de los beneficiarios, a la vez que los programas eran planificados en base a la necesidad de mano de obra industrial y la diversificación de la matriz productiva. El país estaba en una rueda de crecimiento y en ese momento las políticas buscaban generar puestos de trabajo genuinos priorizando el desarrollo y empleo nacional. Crear parques industriales, diversificar la economía y promover el surgimiento de industrias nacionales era una prioridad (Entrevistado E, comunicación personal, 22 de febrero de 2019).

En este sentido, hay que tener en cuenta que el contexto económico del diseño del programa era de crecimiento, de una reducción sostenida del desempleo, donde se iba planteando llegar la idea de llegar al pleno empleo. Para esto era fundamental insertar la

población joven y vulnerable, dándoles herramientas para poder desarrollarse (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero de 2019).

El programa y la capacitación de mano de obra calificada y semi-calificada, tenían posibilidades de cuajar con la demanda del mercado, y por otro lado venía a darle una posibilidad a los gremios de desarrollar su oferta de capacitación laboral (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero de 2019). En base a esto se entendió que los jóvenes necesitaban un trayecto para ingresar al mercado de trabajo y ese trayecto debía ser acompañado por alguien, además de que sin motivación y sin acompañamiento los jóvenes no iban a llegar a buen puerto. Por otro lado muchos no estudiaban (Entrevistado E, comunicación personal, 22 de febrero de 2019).

Es así que el programa puso foco en la finalización de los estudios primarios y secundarios, ya que esto les permitiría a los beneficiarios tener mayor empleabilidad. Sabiendo que el secundario era una de las exigencias más básicas para entrar al mercado de trabajo, se entendió que había que hacer algo. Se dieron en base a esto, contactos con organizaciones especializadas en la problemática de juventud, que ayudaron a diseñar los contenidos del programa y las capacitaciones a los que luego serían empleados de las Oficinas de Empleo Municipal (Entrevistado E, comunicación personal, 22 de febrero de 2019).

Algunos pilares de lo que luego fue el programa, se dieron en base a los contactos con organizaciones sin fines de lucro, que ya tenían un camino recorrido en la problemática juvenil. Estas mismas organizaciones coadyuvaron al diseño del POI/CIT, el cual fue un curso diseñado con una doble función, buscaba que el joven encuentre lo que quiere hacer, a la vez que permitía formar a los recursos humanos de las Oficinas de Empleo en lo que es la problemática específica de los jóvenes (Entrevistado E, comunicación personal, 22 de febrero de 2019).

Por otra parte se decidió el límite inferior del rango etario teniendo el criterio que utiliza la Ley de Contrato de Trabajo, 18 años para poder trabajar sin permiso de los padres. El tope del rango fue elegido en base a estadísticas que mostraban que hasta los 24 años la cantidad de personas era manejable, luego de esa edad podía volverse más complicado el atender a toda la población (Entrevistado E, comunicación personal, 22 de febrero de 2019).

Yendo al principal objetivo: el Programa tiene como objetivo generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo o iniciar una actividad productiva de manera independiente (Ministerio de Trabajo, 2008). Asimismo, cuenta con una estrategia de intervención apoyada fuertemente en la articulación entre la Nación, las Provincias y los Municipios. El Ministerio de Trabajo de la Nación ratificó su voluntad de establecer puentes de colaboración, entendiendo a ésta como la única vía para encontrar respuestas integrales y más adecuadas.

Es así que, el programa intenta generar herramientas para inclusión social y laboral de los jóvenes que se encuentran en una situación vulnerabilidad social, por la cual no pueden acceder a un empleo formal. Por otro lado otro, realiza una transferencia monetaria para poder ayudar en parte a la delicada situación de esta población, enmarcándose en la categoría de programa de transferencias condicionadas de ingresos. Cabe acentuar que para poder cobrar la asignación correspondiente el joven debe realizar una contraprestación, es decir, estar siempre activo cursando o realizando alguna pasantía, dando al programa la calidad de Política Activa de Empleo. Hay que destacar que la idea del programa era generar empleos de calidad, dentro de lo que la OIT establece como trabajos decentes. A diferencia de lo que Proyecto Joven de los noventa que declaraba que los empleos debían ser de calidad (Entrevistado E, comunicación personal, 22 de febrero de 2019).

Volviendo al diseño, el PJMyMT tuvo modificaciones para ir más en línea con la situación de los jóvenes en Argentina. Dentro de este cambio, lo más innovador fue la posibilidad de circular por diferentes prestaciones dentro del programa, salir del programa y volver a entrar, poder hacer varias cosas, realizar un camino hacia la inserción laboral sin perder el plan (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero de 2019). Estas modificaciones, dieron como resultado una serie de prestaciones diseñadas específicamente para satisfacer la demanda de esta población. Las mismas serán analizadas en el siguiente apartado.

Las prestaciones a cargo de la Coordinación.

Previo a la descripción de las prestaciones hay que aclarar que las prestaciones específicas que se dan desde la Coordinación del Programa son el Curso de Introducción al Trabajo (CIT, ex POI), el Club de Empleo Joven y los Talleres de Apoyo a la empleabilidad e Integración Social. El resto de las prestaciones o líneas son articuladas con las otras Direcciones de la Secretaría de Empleo. Esto se logra mediante la inclusión de toda la población que ingresa al programa en el sistema de la Secretaría de Empleo como posibles receptores de todas las políticas de empleo que aquí se mencionan. Se debe destacar que todas ellas son dadas por instituciones efectoras en los territorios. La mayoría de las que se dictan con financiamiento de la Coordinación central son realizadas por instituciones sin fines de lucro a excepción del Club de Empleo Joven que normalmente es dictado por las Oficinas de Empleo Locales. En este sentido, el programa tiende a seguir en parte la descentralización de las prestaciones en el territorio mediante instituciones en cada región.

Cursos de Introducción al Trabajo (CIT).

Durante el desarrollo de los Talleres CIT, los jóvenes cuentan con el asesoramiento del Capacitador que les brinda los elementos necesarios para la identificación de intereses y necesidades, particularidades de su entorno social y productivo, revalorización de sus saberes y habilidades de trabajo; este curso los ayuda a trazar estrategias adecuadas para planificar y desarrollar su camino de búsqueda de empleo, a la vez se lo asesora en formación y acceso al empleo. Además, los jóvenes dentro del CIT pueden buscar y definir un proyecto formativo y ocupacional propio en base al análisis del contexto productivo local y de las oportunidades de empleo que se presentan. Uno de los productos finales del taller es la construcción o actualización del proyecto formativo y ocupacional. El curso consta de un taller de derechos y deberes de los trabajadores, uno de condiciones de trabajo y salud ocupacional y uno de alfabetización digital donde se les enseñan herramientas básicas para el desempeño en un empleo. La duración de los talleres es de un periodo máximo de 3 meses. Cabe aclarar que los jóvenes deben, en algún momento del trayecto dentro del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, realizar el CIT (es obligatorio), siendo normalmente (aunque no siempre) la puerta de ingreso.

Para quienes diseñaron el programa originalmente, este curso fue la clave de la buena aceptación y permanencia de los jóvenes dentro mismo, a pesar de haber sido rechazado originalmente por los técnicos de Ministerio. El CIT era algo para que se puedan acercar jóvenes que no tienen ningún tipo de relaciones con el mundo de la educación o el trabajo (Entrevistado C, 11 de enero de 2019). Es un acercamiento liviano al mundo del trabajo, y es la oportunidad de oro para lograr comprometer al joven con el programa. El mayor problema que tienen los jóvenes vulnerables es que no ven un proyecto de vida, no vislumbran un futuro que no tenga que ver con la actividad ilegal. Todo es inmediato, es el ahora, el dinero es para quemarlo. Este curso les permite poder trazar un camino y tener una idea de hacia dónde pueden ir (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero de 2019).

Este curso fue uno de los principales factores de éxito del programa para los entrevistados, ya que permitía que alguien que había estado lejos del mundo educativo y laboral se pudiera acercar sin tanta aprensión. Los Ni-Ni, eran jóvenes que se encontraban en esta situación. “El CIT sirve para que piensen, para que les den ganas de hacer un emprendimiento, estudiar un oficio, generar un proyecto, que les den ganas de hacer las cosas. Esta motivación se da también en los cursos de formación cuando el instructor se relaciona bien con los chicos” (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero de 2019).

Clubes de Empleo para jóvenes (CEJ).

Los Clubes de Empleo están orientados a jóvenes desempleados con voluntad de emprender un proceso de búsqueda activa de empleo y que se encuentren dentro del Programa. En estos talleres los Jóvenes reciben de manera permanente asistencia para la elaboración de estrategias adecuadas para la búsqueda de empleo. A estos efectos los jóvenes son citados periódicamente en la OEM, para su asesoramiento, orientación y evaluación.

A su vez, el taller prevé un conjunto de actividades orientadas a trabajar algunos aspectos de autoestima y a promover la reflexión para descubrir fortalezas personales, que pueden constituir atributos valorados en el mercado de trabajo y un crecimiento intrínseco para el sujeto. Por esto último, pueden también ser incluidos jóvenes que se encuentran desalentados por su fracaso en la búsqueda de empleo o por su intermitencia con respecto a su carrera laboral.

En definitiva, el propósito principal del taller es acompañar y asistir a los jóvenes en el diseño, ejecución y seguimiento de un plan de búsqueda que les permita desenvolverse en el mercado de trabajo y/o ampliar sus posibilidades de encontrar un empleo y reflexionar acerca de sus propios proyectos ocupacionales (Oficina de País de la OIT para la Argentina., 2011).

Los integrantes que realizan el Club de Empleo tienen la oportunidad y son instados a:

- Reflexionar acerca de sus propios deseos, intereses, antecedentes laborales y formativos y condiciones personales, con el propósito de diseñar una estrategia para proyectarse laboralmente hacia objetivos a corto y a mediano plazo.
- Reconocer las características y tendencias del mercado de trabajo local y regional, y acceder a información actualizada sobre las oportunidades de empleo en esos contextos.
- (c) Adquirir conocimientos y herramientas para encarar, de manera planificada y eficaz, la búsqueda de empleo.
- Diseñar un plan de acción personal, a través del cual se exprese una estrategia orientada a buscar empleo y, si fuera posible, a mejorar la empleabilidad, mediante la realización de cursos de formación profesional.
- Desarrollar capacidades críticas para revisar, corregir o modificar el plan personal durante todo el período de búsqueda, en función de desaciertos o de logros obtenidos.
- Intercambiar experiencias con sus pares que se encuentren en situaciones similares.
- Recibir asesoramiento profesional y acompañamiento grupal en la etapa de seguimiento de sus acciones de búsqueda de empleo.

Apoyo a la Empleabilidad e Integración Social.

El taller de Apoyo a la Empleabilidad e Integración Social está dirigido a servir de apoyo a los jóvenes en la construcción y en la implementación de su proyecto formativo y ocupacional, y en el desarrollo de trayectorias laborales pertinentes y de calidad, adecuadas a sus perfiles, expectativas y entornos.

Específicamente, los talleres de tienen por objetivo incrementar las posibilidades de los jóvenes de retomar sus estudios obligatorios o de comprometerse con las prestaciones y

actividades ofrecidas por el Programa. Los cursos de Apoyo a la Empleabilidad e Integración Social abarcarán temáticas vinculadas a las competencias laborales genéricas, derechos humanos, salud, violencia, adicciones o toda aquella que resulte adecuada al objeto perseguido.

Los objetivos de esta prestación son:

- Capacitar y formar a los jóvenes en diferentes ámbitos para el desarrollo de su empleabilidad, posibilitando la apropiación de herramientas válidas para la búsqueda laboral.
- Estimular en los jóvenes destinatarios del programa, el desarrollo de nuevas capacidades para facilitar la construcción de las competencias genéricas requeridas en el ámbito del trabajo, tanto dependiente como independiente.
- Potenciar las características reconocidas de los jóvenes, promoviendo la construcción de un proyecto personal social y económicamente viable.

Formación Para la Certificación de Estudios Primarios y/o Secundarios (terminalidad educativa).

La certificación de estudios es una de las vías para mejorar la inserción en los trabajos de calidad y disminuir el cambio continuo en los empleos de corta duración. Las entidades que se vinculan con la implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, incorporan como eje central de sus acciones la inclusión y permanencia de los jóvenes en esta prestación. Contra la certificación de una cursada en el marco de la escuela primaria o secundaria, el programa otorga una prestación dineraria mensual. Asimismo, el programa tiene incentivos económicos a la hora de la finalización de un año en curso o la obtención de un título de primaria o secundaria.

Cursos de Formación Profesional.

De acuerdo a los intereses y expectativas de la inserción laboral de los jóvenes y según el plan formativo ocupacional que surja de la participación en el CIT, los jóvenes pueden calificarse Cursos de Formación Profesional que les sean ofrecidos por la Oficinas de Empleo. El objetivo de estos cursos es adquirir o fortalecer las competencias y habilidades para la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo y por lo general son dictados por los Sindicatos correspondiente a cada rama de actividad, dando una certificación competente en la materia. Estos cursos son financiados y articulados por la Dirección de Orientación y Formación Profesional. Los cursos son gratuitos y para quienes se encuentran dentro del programa, se les otorga una prestación dineraria mientras se encuentren cursando.

Certificación de competencias Laborales.

Los Jóvenes que han tenido experiencia laboral previa podrán ser evaluados y certificados en las competencias laborales que han desarrollado en el ejercicio de esa ocupación.

Intermediación Laboral.

A través de la Oficina de Empleo Municipal, los Jóvenes incorporados al programa serán informados sobre las demandas de trabajo formuladas por las empresas que sean compatibles con sus perfiles profesionales en la zona donde viven. El Tutor les informa sobre las condiciones de la oferta de trabajo y los asesora sobre las características de la entrevista de selección, derivándolos a los potenciales empleadores.

Apoyo a la Inserción Laboral.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social promueve la contratación de jóvenes ofreciendo incentivos financieros a las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas que los incorporen, mediante el Programa de Inserción Laboral (PIL). El PIL abona parte del salario del joven durante un año si es contratado en el marco del programa.

Prácticas calificantes en ambientes de trabajo.

Las prácticas son ofrecidas por empresas del sector público o privado, para lo cual recibirán asesoramiento por parte de la Oficina de Empleo Municipal. Estas prácticas se dan en el marco del Programa de Entrenamiento Para el Trabajo (EPT). Son similares a una pasantía, donde el programa abona parte del pago correspondiente al joven, aunque no genera una relación laboral.

Generación de Emprendimientos Independientes.

En el emprendimiento independiente o pequeña empresa en forma individual o asociativa, los jóvenes serán derivados a cursos de gestión empresarial para calificarlos en la temática y asistidos por consultores especializados en la elaboración de plan de negocio. Una vez aprobado el Plan de Negocio, se les brindará asistencia legal, técnica y financiera. Pondrán recibir una financiación no reembolsable por cada persona incluida en el proyecto. Todo esto es en el marco del Programa de Empleo Independiente (PEI). Al cabo de un año si el proyecto prospera, se puede entregar otra asistencia financiera de la mitad del valor de la primera.

De las Oficinas de Empleo Municipales.

Las OEM fueron creadas por Resolución 176/05, conformando la Red de Servicios de Empleo, siendo su principal función vincular la oferta y la demanda de trabajo a nivel local,

brindando información y orientación para el empleo y la capacitación en general. Las OEM Son el nexo entre los programas públicos de generación de empleo o las oportunidades de trabajo originadas en el sector privado de la economía y las personas desocupadas o que buscan mejorar su situación laboral. Las OEM se constituyen, entonces, en la vía de acceso a los programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social estando a su cargo funciones tales como difusión de información; convocatoria a potenciales beneficiarios y asesoramiento a los interesados (Forteza, 2012).

Hay que tener en cuenta que las OEM trabajan como instituciones descentralizadas en los municipios y son quienes controlan que los jóvenes estén realizando la contraprestación. Es importante destacar aquí que respecto a la decisión de implementar el programa en los territorios, la misma depende de la voluntad de los municipios de firmar el acuerdo de implementación. Es decir que el municipio que no quiere el programa puede no tenerlo y dejar a su población sin este beneficio. Esta modalidad resulta en una implementación irregular y escalonada temporalmente (Forteza, 2012).

El programa venía a darle contenido a las OEM, y principalmente daba una posibilidad concreta para hacer frente al problema de Ni-Ni. Unía varias cosas, en ese contexto había mayor posibilidad de inserción laboral concreta que en otras épocas (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero 2019). La relación del programa con las OEM fue cambiando con el tiempo. En principio el programa se nutrió del alcance territorial de las OEM. Más adelante el programa fue lo que generaba (en base a pedido de los municipios) la creación y expansión de la Red de Oficinas de Empleo.

Se terminó creando una relación simbiótica donde ambos, OEM y PJMyMT, generaban un espiral expansivo. El aprovechamiento de las OEM era algo fundamental en un principio, pero luego cuando el programa se desarrolló territorialmente, en muchos lugares las OEM se terminaban implementando para poder administrar el programa Jóvenes en el

territorio. El programa terminó siendo el motor principal de las OEM (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero 2019).

Las OEM debían estar compuesta por técnicos capacitados en las funciones de coordinación, recepción, orientación, capacitación para la búsqueda de empleo y promoción de los servicios de intermediación laboral y en la utilización de los servicios disponibles en el portal informático de la Secretaría de Empleo. El Área de Empleo para Jóvenes en la OEM debía contar con un equipo especializado para la atención de los jóvenes. Éste debe estar integrado por los siguientes perfiles:

- Orientador: su función es dirigir el proceso de orientación e inducción al mundo del trabajo de las y los jóvenes, para lo cual tiene a su cargo la organización, implementación y evaluación de las actividades descritas en este proceso. Reporta al Coordinador de la OEM.
- Tutores: su función es fortalecer y acompañar el proceso de desarrollo del proyecto formativo y ocupacional de las y los jóvenes a su cargo. Debe realizar el seguimiento de todo el proceso desde la incorporación de la o el joven al Programa hasta su desvinculación. El seguimiento del joven se realiza aún durante los seis meses posteriores a su desvinculación del Programa. Reporta al Orientador.
- Capacitadores: su función será facilitar los procesos de enseñanza y aprendizaje en los talleres que se implementen en la fase de orientación e inducción al mundo del trabajo. Reportan al Orientador.
- Relacionista con empresas: este perfil, conforme a las normas vigentes, debe existir previamente en las OEM. Pero se le agregó la tarea de búsqueda de lugares de aprendizajes en las empresas, donde se desarrollan las prácticas calificantes. La dotación de técnicos por perfil es definida de acuerdo a la cantidad de jóvenes que requieran su incorporación al Programa.

Teniendo en cuenta que las OEM son operadas por el Municipio (sin importar el color político) podríamos señalar que se descentralizó el manejo poblacional, la promoción del programa, el manejo de las ofertas de cursos y tipos de prestación y el trabajo con los beneficiarios. Todo esto es ejecutado de forma independiente por el municipio, si bien todas las ofertas tienen un control de la central ministerial. Asimismo, es necesario aclarar que si bien las derivaciones y atenciones a los beneficiarios se dan a través de la OEM, las instituciones y sindicatos que dan los cursos son financiadas por la administración central (no se derivan los fondos a los municipios, más que para financiar los recursos humanos de la OEM). También, las transferencias a las personas son realizadas directamente a una cuenta a nombre de cada beneficiario por la central.

Por otro lado, el programa estaba bajo el paraguas de Plan Integral Más y Mejor Trabajo, que buscaba que cada municipio pueda diseñar su propio esquema de inserción laboral. Los municipios son los actores locales y eran ellos los que podían decir cómo se comportaba su mercado de trabajo a nivel local, para poder así generar actividades de formación correctas y a fin de generar un encuentro entre oferta y la demanda del mercado. La Secretaría de empleo apoyaba a esos municipios para ejecutar cursos y programas que tenían que ver con la economía local (Entrevistado E, 22 de febrero de 2019). Es decir, la planificación de las prestaciones en el territorio estaba totalmente planificada por cada municipio.

En esta tesitura, lo que daba el éxito o fracaso del programa iba a ser el territorio, hacia donde se oriente el programa y como lo implementen los intendentes. Una de las cosas que sucedía con respecto a esto es que muchos municipios terminaban orientando el programa a jóvenes menos vulnerables, porque era mucho más fácil trabajar con jóvenes no vulnerables. Con un diseño descentralizado, quedaban muchas cosas en manos del municipio,

como por ejemplo invitar actores como ONGs, Sindicatos, Empresas, etc. (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero 2019).

Así, la riqueza del programa venía en función de cuanto el municipio entendiese el programa, cuán apegado al diseño quería estar y finalmente a quienes invitaba a trabajar. Los mejores resultados se lograban cuando tenías al Municipio y a las ONG que dictaban los POI comprometidos. Uno garantizaba la convocatoria y el otro el seguimiento de los jóvenes para que sigan haciendo el resto de las prestaciones (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero 2019). Esta retroalimentación de fuerza territorial que se daba también entre la Red de Servicios de Empleo y la implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

En el cuadro III.4 se puede ver que a partir del 2008 (año de implementación del programa) la cantidad de Oficinas de Empleo Municipal que incorporaron el programa y la cantidad de OEM y UE (Unidad de Empleo) aprobadas crecen exponencialmente.

Cuadro III.4. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo - Oficinas de Empleo que gestionan el PJMyMT por provincia, según período de inicio de las adhesiones													
PROVINCIA	Total OE y UE aprobadas y fortalecidas	Oficinas de Empleo incorporadas al PJMyMT por año											Total histórico
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Buenos Aires	135	9	16	11	16	6	13	4	11	2	12	1	101
Ciudad de Buenos Aires	4	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Catamarca	14	-	-	-	-	3	2	-	-	1	5	2	13
Chaco	27	5	4	-	2	2	1	2	-	-	4	2	22
Chubut	13	-	3	-	-	1	2	3	-	-	-	-	9
Córdoba	74	1	5	2	6	4	3	6	7	5	9	9	57
Corrientes	31	-	3	1	2	6	-	-	2	-	4	-	18
Entre Ríos	33	-	5	2	4	2	8	1	2	2	1	-	27
Formosa	33	-	-	7	5	7	-	2	1	1	-	-	23
Jujuy	25	-	-	1	1	-	4	2	2	4	6	3	23
La Pampa	14	-	-	-	8	2	2	2	-	-	-	-	14
La Rioja	18	-	-	1	2	14	-	-	-	-	1	-	18
Mendoza	18	-	8	-	4	1	1	-	-	-	-	2	16
Misiones	30	4	-	4	6	2	5	1	2	1	-	2	27
Neuquén	15	-	-	2	3	1	2	-	-	-	2	-	10
Río Negro	22	1	1	-	1	-	1	5	1	1	4	1	16
Salta	20	2	-	2	-	2	2	-	-	-	2	2	12
San Juan	19	-	15	-	3	1	-	-	-	-	-	-	19
San Luis	2	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	2
Santa Cruz	6	-	2	-	-	-	-	-	1	-	-	-	3
Santa Fe	78	-	10	6	3	7	4	2	-	-	13	7	52
Santiago del Estero	16	-	1	1	2	-	3	-	2	-	2	2	13
Tierra del Fuego	3	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1	3
Tucumán	43	11	5	4	-	-	1	9	5	2	2	-	39
TOTAL	694	33	79	45	69	61	55	39	36	19	68	34	538

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social: Informe mensual de septiembre 2018 del "Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo"

En base a esto, podemos concluir que el PJMyMT es un programa fuertemente descentralizado, mediante los acuerdos municipales para la ejecución de las políticas de empleo. Los municipios se encuentran absolutamente empoderados desde el diseño de la política. Esto generó beneficios para ambos, la Red de Oficinas de Empleo y el PJMyMT.

Un programa de diseño focalizado pero sin límite de cupos.

Se intentará en este apartado evidenciar el tipo de elegibilidad con la que contaba el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

Como fue expresado antes, el PJMyMT tiene como población objetivo a jóvenes entre 18 a 24 años que estén desocupados y que no hayan terminado sus estudios primarios o secundarios. A su vez, los mismos deben residir permanentemente en el país. Entre los efectivamente cubiertos (a septiembre de 2018), el 67,4% tiene hasta 21 años, incluyendo un 35% que tiene menos de 20. El 88,6% de los jóvenes cubiertos completó la educación primaria y tiene como máximo nivel educativo alcanzado secundario incompleto (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2018). Por otra parte, La tasa de participación femenina entre los jóvenes adherentes al Programa es del 51,1% haciendo al programa ecuánime en cuestiones de género.

Como se puede ver en el cuadro III.1 entre el año 2008 y septiembre de 2018 adhirieron al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo 1.305.093 jóvenes. Se puede ver también en este cuadro como las liquidaciones desde 2014 se comparten con ANSES y el programa PROGRESAR, fecha que coincide con la creación de dicho programa. Finalmente esto se termina en julio de 2018, cuando el programa deja de pertenecer a ANSES y pasa a ser parte del Ministerio de Educación.

Como dato de importancia es necesario remarcar que además de los talleres CIT, la prestación que concentra la mayor participación de jóvenes histórica es la inserción en procesos de terminación de estudios básicos o medios (terminalidad educativa), en la que participaron, desde el 2008, 483.892 jóvenes (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2018).

Teniendo en cuenta que el programa contiene más de 1.300.000 participantes, como primera conclusión se puede decir que existe una gran diferencia en la cantidad de jóvenes con cobertura (en comparación con el programa Proyecto Joven). En base a este incremento, queda expuesto que el programa tiende a ampliar el universo original de su antecesor. A diferencia de los programas de los noventa, en los cuales se cortaba por presupuesto (se hacía

un listado de los proyectos y según el presupuesto se financiaban los más importantes) aquí no existía ningún tipo de límite (Entrevistado E, comunicación personal, 22 de febrero de 2019).

En base a los comentarios de los entrevistados, queda clara la no limitación de cupos, dado esto por un gran presupuesto que lo permitió. En lo factico, lo que en definitiva terminaba regulando los cupos, son las tandas de los CIT/POI. El CIT/POI es la puerta de entrada, era obligatorio y era lo primero que tenía que hacer el joven para entrar al programa. Si se lanzan en Córdoba 2000 cupos POI, se sabe que no van ingresar más de 2000 jóvenes (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero 2019).

Aquí se vuelve a notar el mecanismo de regulación por cantidad de cursos que el Proyecto Joven también tuvo. La diferencia es que la amplitud de presupuesto hacía que toda la demanda se encuentre cubierta, a diferencia del Proyecto Joven que tenía el presupuesto acotado desde su diseño. No era objetivo desde el Proyecto Joven cubrir toda la demanda.

Es así que el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo focaliza en la población vulnerable, pero a su vez intenta acercar a esa población con los cursos POI/CIT como un intermediario para luego atravesar un camino hacia la formación profesional, la mayor empleabilidad y finalmente un trabajo registrado.

Cuadro III.1 - PROGRAMA JOVENES CON MAS Y MEJOR TRABAJO. Personas adheridas y cubiertas históricamente.				
Período	Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo			
	Personas Adheridas	Origen de la liquidación		Personas cubiertas¹
		Progresar	Secretaría de Empleo	
2008	16.009	-	9.526	9.526
2009	73.996	-	75.229	75.229
2010	83.040	-	124.686	124.686
2011	261.126	-	317.497	317.497
2012	141.040	-	286.455	286.455
2013	137.433	-	259.709	259.709
2014	91.466	68.766	194.074	223.316
2015	100.560	100.307	173.356	202.830
2016	70.537	30.794	96.426	114.314
2017	190.850	52.830	193.537	216.330
2018	139.036	4.874	181.957	183.721
ene-18	10.688	2.266	56.542	58.746
feb-18	10.601	2.240	52.625	54.799
mar-18	15.795	2.404	56.191	58.530
abr-18	15.920	269	62.173	62.441
may-18	16.728	305	63.193	63.498
jun-18	14.714	355	66.318	66.671
jul-18	16.094	325	69.290	69.615
ago-18	20.258	-	74.583	74.583
sep-18	18.238	-	79.306	79.306
Total Histórico	1.305.093	211.611	1.023.044	1.059.907

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social: Informe mensual de septiembre 2018 del "Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo"

Por otro lado, con respecto a la repartición de los cupos, en el cuadro III.2 se puede ver como en primer lugar se encuentra la Provincia de Buenos Aires con 318.384 beneficiarios, seguida de Tucumán con 76.743, luego Chaco (76.105), después Misiones (72.230), Córdoba (70.906) y Santa Fe (67.004). Es así que si bien se hace notar el peso poblacional de la Provincia de Buenos Aires y las provincias más pobladas no necesariamente los cupos se encuentran directamente relacionados con la cantidad de población de cada provincia.

Cuadro III.2. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo - Personas cubiertas según provincia. Evolución anual.												
PROVINCIA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total histórico
Buenos Aires	2.788	26.005	38.871	93.048	94.092	82.421	67.959	52.405	25.227	45.169	39.124	318.384
Ciudad de Buenos Aires	-	-	679	7.896	6.856	7.344	5.912	6.476	2.882	4.578	3.864	28.539
Catamarca	-	-	-	-	182	582	831	1.141	1.342	5.916	8.075	11.855
Chaco	1.761	10.651	15.101	34.451	23.763	15.800	12.206	13.470	6.741	16.102	4.648	76.105
Chubut	-	632	1.235	2.449	2.470	2.447	2.140	1.939	1.074	2.332	2.192	10.208
Córdoba	-	2.066	3.809	8.293	11.218	13.266	13.843	12.312	9.673	23.852	22.202	70.906
Corrientes	-	819	3.052	9.339	7.582	9.988	8.189	7.545	4.186	6.362	6.878	34.987
Entre Ríos	-	763	3.072	11.554	10.413	9.176	8.027	8.661	5.753	7.795	4.927	34.975
Formosa	-	-	833	7.964	6.034	3.777	3.481	4.417	2.654	7.731	3.288	23.748
Jujuy	-	-	775	4.769	7.720	10.695	11.169	7.031	4.313	10.816	11.737	32.140
La Pampa	-	-	-	1.504	2.197	1.911	1.714	1.371	538	489	687	5.590
La Rioja	-	-	974	3.918	5.479	4.573	3.373	2.140	1.697	2.454	1.805	12.585
Mendoza	-	2.960	7.096	22.941	13.685	9.090	5.749	6.223	5.308	11.459	9.645	53.750
Misiones	2.681	4.962	8.131	20.712	22.210	21.970	19.875	15.680	8.983	16.268	13.836	72.230
Neuquén	-	-	142	3.334	4.093	2.411	1.172	788	366	1.650	1.643	8.608
Río Negro	204	612	771	2.097	2.252	2.180	2.341	1.717	918	1.673	1.549	9.105
Salta	-	4.559	6.417	15.764	8.937	6.514	6.663	5.348	2.723	3.064	3.761	31.618
San Juan	-	6.147	10.515	18.359	7.184	11.084	10.724	11.467	7.693	12.959	12.974	52.871
San Luis	-	-	-	1.429	1.988	1.052	759	581	450	954	844	4.963
Santa Cruz	-	301	464	815	368	404	291	174	278	1.033	976	3.127
Santa Fe	-	1.066	6.446	18.348	18.964	17.049	12.266	10.046	9.045	19.592	18.476	67.004
Santiago del Estero	-	842	1.810	6.659	8.432	6.568	5.470	4.508	2.892	2.820	2.077	21.287
Tierra del Fuego	-	288	472	529	273	348	147	221	170	307	179	1.966
Tucumán	2.092	12.571	14.059	21.553	20.268	19.264	19.207	27.378	9.478	11.169	8.485	76.743
TOTAL	9.526	75.229	124.686	317.497	286.455	259.709	223.316	202.830	114.314	216.330	183.721	1.059.907

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social: Informe mensual de septiembre 2018 del "Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo"

Como se muestra en el cuadro III.3, la evolución de cantidad de beneficiarios fue cambiando con el tiempo. En este sentido es destacable el aumento de los beneficiarios en años en los años 2009 de 16.009 a 73.996, en 2011 de 83.040 a 261.126 (esta es la cantidad más alta que se logró en un año) y en 2017 (de 70.537 a 190.850 beneficiarios). Es trascendente subrayar también que hasta el momento que surgió el programa, había lugares donde la Secretaría no trabajaba. Estaba formalmente, pero en la realidad no tenía la fuerza territorial para llegar a todos los rincones (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero 2019).

Por otro lado, el crecimiento del programa se iba dando según demanda de los municipios. Algunos lo querían y otros no. Dependía también de los prestadores en los territorios para cubrir la demanda, estos debían tener capacidad operativa para dar los cursos (Entrevistado E, comunicación personal, 22 de febrero de 2019). La territorialidad y la extensa cobertura, eran las características clave del programa. Esta territorialidad fue fundamental para la posterior implementación del PROGRESAR, como se verá más adelante. El programa tenía varias aristas: la implementación que era del Municipio, aunque sí o sí debía tener una OEM. Por otro lado, el POI o CIT era dictado por universidades u organizaciones sin fines de lucro. Existía por un lado el municipio con la Oficina de Empleo Municipal y dentro de ésta última el Área de Empleo Joven. Después estaba la ONG o universidad que dictaba los cursos. Luego las Gerencias, que eran el brazo conector entre los municipios y las ONG que dictaban los cursos y la central. La gerencia permitía la articulación y planificación ya que desde la gerencia se tomaba la información de cada municipio, para poder ver que demanda iba a tener la región y a así prever cuantos cursos se iban a requerir en el año desde ese lugar (Entrevistado E, comunicación personal, 22 de febrero de 2019).

Cuadro III.3. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo - Personas adheridas según provincia. Evolución anual.												
PROVINCIA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total histórico
Buenos Aires	3.915	27.872	25.033	79.228	49.287	49.619	30.562	27.620	15.829	42.399	32.645	384.009
Ciudad de Buenos Aires	-	-	1.819	9.250	4.444	4.634	3.397	3.741	2.091	5.091	5.854	40.321
Catamarca	-	-	-	-	1.113	636	589	191	987	6.138	6.045	15.699
Chaco	3.029	8.240	5.544	23.418	7.260	4.510	4.575	8.713	4.222	13.032	3.016	85.559
Chubut	-	794	825	1.645	1.204	1.351	859	1.150	622	2.262	1.934	12.646
Córdoba	27	2.562	2.908	7.265	7.484	8.179	9.268	7.841	9.010	23.322	14.681	92.547
Corrientes	-	1.068	2.580	7.535	4.193	8.818	2.888	3.736	3.184	5.241	5.458	44.701
Entre Ríos	-	1.157	2.903	10.145	3.710	4.653	3.596	4.382	2.662	5.471	3.952	42.631
Formosa	-	-	1.845	7.418	3.018	1.247	1.798	3.035	1.966	7.413	1.817	29.557
Jujuy	-	-	1.312	7.113	3.624	4.855	2.968	2.028	1.761	8.650	6.145	38.456
La Pampa	-	-	-	1.715	1.569	1.011	675	480	295	360	605	6.710
La Rioja	-	-	1.006	4.079	2.016	1.688	811	464	865	1.777	1.576	14.282
Mendoza	-	4.120	4.588	18.109	7.734	3.836	1.393	3.806	4.922	13.088	9.510	71.106
Misiones	3.153	2.359	5.331	15.765	9.257	9.454	5.183	5.720	4.240	12.334	9.631	82.427
Neuquén	-	-	233	3.776	1.413	828	522	162	271	2.101	1.974	11.280
Río Negro	277	806	798	1.763	1.270	1.409	1.211	914	569	2.184	1.661	12.862
Salta	937	3.713	3.899	10.534	4.415	4.750	2.693	2.413	1.147	2.970	3.251	40.722
San Juan	-	7.235	6.594	12.096	5.096	5.552	3.742	4.132	3.165	8.606	7.582	63.800
San Luis	-	-	-	2.633	983	97	498	380	764	1.183	2.239	8.777
Santa Cruz	-	362	335	640	272	163	101	195	310	1.225	945	4.548
Santa Fe	-	1.614	6.879	14.126	9.633	7.786	3.360	2.847	6.355	16.144	11.467	80.211
Santiago del Estero	-	901	1.305	6.200	4.053	3.313	2.505	2.069	1.936	2.530	1.608	26.420
Tierra del Fuego	-	320	269	292	112	272	187	115	143	345	425	2.480
Tucumán	4.671	10.873	7.034	16.381	7.880	8.772	8.085	14.426	3.221	6.984	5.015	93.342
TOTAL	16.009	73.996	83.040	261.126	141.040	137.433	91.466	100.560	70.537	190.850	139.036	1.305.093

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social: Informe mensual de septiembre 2018 del "Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo"

Con respecto al perfil educativo, el cuadro III.5 expone que la mayoría de los beneficiarios en el mes de Septiembre de 2018 se concentra en la banda de Secundario Incompleto, dando un correcto resultado en este mes con respecto a la focalización y a los parámetros que el programa se proponía con respecto a esto.

Cuadro III.5 -Jóvenes cubiertos según Nivel Educativo.		
Nivel Educativo	Total	%
Educación Especial	-	0,0%
Nunca asistió	2.313	2,9%
Primario Incompleto	1.103	1,4%
Primario Completo	3.885	4,9%
Secundario Incompleto	65.888	83,1%
Secundario Completo	877	1,1%
Terciario/Universitario incompleto	251	0,3%
Terciario/Universitario Completo	20	0,0%
Sin datos	4.969	6,3%
Total general	79.306	100%

Fuente: PJMyMT Informe mensual de ejecución y perfil de los adherentes - Septiembre 2018.

Descentralización territorial del programa.

En este apartado se intentará mostrar el modelo de gestión que tenía el programa y como estaba ligado con el rol de la OEM.

Teniendo en cuenta que las OEM son operadas por el Municipio (sin importar el color político) podríamos señalar que se descentralizó el manejo poblacional, la promoción del programa, el manejo de las ofertas de cursos y tipos de prestación y el trabajo con los beneficiarios. Todo esto es ejecutado de forma independiente por el municipio, si bien todas las ofertas tienen un control de la central ministerial.

Asimismo, es necesario aclarar que si bien las derivaciones y atenciones a los beneficiarios se dan a través de la OEM, las instituciones y sindicatos que dan los cursos son financiadas por la administración central (no se derivan los fondos a los municipios, más que para financiar los recursos humanos de la OEM). También, las transferencias a las personas son realizadas directamente a una cuenta a nombre de cada beneficiario por la central.

A su vez, el programa estaba bajo el paraguas de Plan Integral Más y Mejor Trabajo, que buscaba que cada municipio pueda diseñar su propio esquema de inserción laboral. Los municipios son los actores locales y eran ellos los que podían decir cómo se comportaba su mercado de trabajo a nivel local, para poder así generar actividades de formación correctas y a fin de generar un encuentro entre oferta y la demanda del mercado. La Secretaría de empleo apoyaba a esos municipios para ejecutar cursos y programas que tenían que ver con la economía local (Entrevistado E, 22 de febrero de 2019). Es decir, la planificación de las prestaciones en el territorio estaba totalmente planificada por cada municipio.

En esta tesitura, lo que daba el éxito o fracaso del programa iba a ser el territorio, hacia donde se oriente el programa y como lo implementen los intendentes. Una de las cosas que sucedía con respecto a esto es que muchos municipios terminaban orientando el programa a jóvenes menos vulnerables, porque era mucho más fácil trabajar con jóvenes no vulnerables.

Con un diseño descentralizado, quedaban muchas cosas en manos del municipio, como por ejemplo invitar actores como ONGs, Sindicatos, Empresas, etc. (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero 2019).

Así, la riqueza del programa venía en función de cuanto el municipio entendiese el programa, cuan apegado al diseño quería estar y finalmente a quienes invitaba a trabajar. Los mejores resultados se lograban cuando tenías al Municipio y a las ONG que dictaban los POI comprometidos. Uno garantizaba la convocatoria y el otro el seguimiento de los jóvenes para que sigan haciendo el resto de las prestaciones (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero 2019).

Esta retroalimentación de fuerza territorial que se daba también entre la Red de Servicios de Empleo y la implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en los territorios.

En el cuadro III.4 dónde se puede ver que a partir del 2008 (año de implementación del programa) la cantidad de Oficinas de Empleo Municipal que incorporaron el programa y la cantidad de OEM y UE (Unidad de Empleo) aprobadas crecen exponencialmente.

Cuadro III.4. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo - Oficinas de Empleo que gestionan el PJMyMT por provincia, según período de inicio de las adhesiones													
PROVINCIA	Total OE y UE aprobadas y fortalecidas	Oficinas de Empleo incorporadas al PJMyMT por año											Total histórico
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Buenos Aires	135	9	16	11	16	6	13	4	11	2	12	1	101
Ciudad de Buenos Aires	4	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Catamarca	14	-	-	-	-	3	2	-	-	1	5	2	13
Chaco	27	5	4	-	2	2	1	2	-	-	4	2	22
Chubut	13	-	3	-	-	1	2	3	-	-	-	-	9
Córdoba	74	1	5	2	6	4	3	6	7	5	9	9	57
Corrientes	31	-	3	1	2	6	-	-	2	-	4	-	18
Entre Ríos	33	-	5	2	4	2	8	1	2	2	1	-	27
Formosa	33	-	-	7	5	7	-	2	1	1	-	-	23
Jujuy	25	-	-	1	1	-	4	2	2	4	6	3	23
La Pampa	14	-	-	-	8	2	2	2	-	-	-	-	14
La Rioja	18	-	-	1	2	14	-	-	-	-	1	-	18
Mendoza	18	-	8	-	4	1	1	-	-	-	-	2	16
Misiones	30	4	-	4	6	2	5	1	2	1	-	2	27
Neuquén	15	-	-	2	3	1	2	-	-	-	2	-	10
Río Negro	22	1	1	-	1	-	1	5	1	1	4	1	16
Salta	20	2	-	2	-	2	2	-	-	-	2	2	12
San Juan	19	-	15	-	3	1	-	-	-	-	-	-	19
San Luis	2	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	2
Santa Cruz	6	-	2	-	-	-	-	-	1	-	-	-	3
Santa Fe	78	-	10	6	3	7	4	2	-	-	13	7	52
Santiago del Estero	16	-	1	1	2	-	3	-	2	-	2	2	13
Tierra del Fuego	3	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1	3
Tucumán	43	11	5	4	-	-	1	9	5	2	2	-	39
TOTAL	694	33	79	45	69	61	55	39	36	19	68	34	538

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social: Informe mensual de septiembre 2018 del "Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo"

En base a esto, podemos concluir que el PJMyMT es un programa fuertemente descentralizado, mediante los acuerdos municipales para la ejecución de las políticas de empleo. Los municipios se encuentran absolutamente empoderados desde el diseño de la política.

Como conclusión de esto, podemos decir que el programa tendía claramente al universalismo, no tenía límite de cupos, y además contaba con un gran presupuesto que le permitió incluir a más 1.300.000 jóvenes, cosa que veremos en el apartado siguiente.

Ato Impacto presupuestario.

En este apartado se intentará hacer un análisis del impacto presupuestario del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

En relación al impacto presupuestario, el programa fue una de las experiencias más importantes en cuanto volumen presupuestario en formación y empleo para jóvenes. Incluso el Ministerio ponía muchos recursos además del préstamo del BID. Durante varios años, cuando se acabó el primer préstamo el gobierno nacional siguió financiando el programa por tres años más hasta que se acordó el segundo préstamo. Para 2011 se había ejecutado todo el primer préstamo. En 2014 se acordó uno nuevo (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero 2019). Esto muestra la importancia de la continuidad de la política para el gobierno, y a la vez la vuelta del financiamiento internacional para los mismos fines, muestran la misma importancia para las entidades internacionales participantes.

Cabe aclarar que originalmente se había presentado al Banco Mundial un proyecto para fortalecer la Red de Formación Continua, y en ese contexto (el de generar un sistema que acompañe la red) surge como un apéndice la posibilidad de que el Banco financie el programa mediante un componente que se agregó a todo ese acuerdo de formación continua. Para 2015 el préstamo era directamente para el programa, todo era para acciones de formación y empleo para jóvenes (Entrevistado E, comunicación personal, 22 de febrero de 2019). Como vemos, originalmente el préstamo del BID, era para un componente para formación profesional. Sin embargo, con el tiempo, derivaría en uno de los mayores programas de Empleo Joven implementados hasta hoy.

Como datos duros, cabe destacar que las transferencias realizadas a personas que se encuentran en el programa desde su iniciación hasta septiembre de 2016 sumaron un total de \$3.823.636.000 (Secretaría de Empleo - Dirección de Información Estratégica para el Empleo, 2016) (solo transferencias a personas, esto no incluye el costo de los cursos la implementación, etc.). Por otro lado el programa se encuentra financiado en parte por el Tesoro Nacional y en parte por el Banco Mundial. Al día de la fecha se está ejecutando mediante el crédito BIRF-7474, el cual tiene desembolso en etapas, de un total de u\$s425.000.000 aprobado el 15 de julio de 2015 y con una fecha de cierre de mayo 31 de 2018 la mayor parte de las acciones de la Coordinación. Este crédito es una parte de un proyecto de un total de u\$s767.000.000 (Banco Mundial, 2017). Podemos deducir de estos datos y de las palabras de los entrevistados, que el PJMyMT es un programa de alto impacto presupuestario.

Condicionalidades blandas.

Se intentará en este apartado el tipo de condicionalidades con las que contaba el programa a la hora de liquidar las prestaciones.

Si bien es verdad que para poder cobrar la asignación correspondiente el joven debe realizar una contraprestación, es decir, estar siempre activo, la prestación más utilizada de todas era la terminalidad educativa. Para poder cobrar esta prestación se realizaba algo muy similar a lo que luego se implementó con el PROGRESAR: se pedía la extensión de un certificado del establecimiento educativo y con solo es papel se liquidaba, no existiendo cruces de datos entre entidades.

Por otra parte el programa incluye mecanismo para poder dejar de participar en el mismo y volver a ingresar luego sin ningún tipo de penalidad, simplemente dando aviso. En la mayoría de los programas con condicionalidades cuando se cae el beneficiario porque se

rompe con alguna de las características poblacionales, este queda afuera y generalmente para siempre.

Esto tiene una lógica de fondo: en los diseños de programas de empleo joven anteriores, los jóvenes más vulnerables solían quedar fuera si en algún momento del trayecto del programa tenían algún problema familiar, tenían que cuidar un familiar o simplemente les salía un trabajo que duraba un par de días y no podían darse el lujo de rechazar. El diseño del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo ayudó a que sea más viable participar y sostenerse dentro para este tipo de jóvenes con estas problemáticas (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero de 2019).

Las condicionalidades blandas permitieron lograr los jóvenes entren y salgan del programa y que pueda existir una masividad tal que tienda a la universalidad. En la práctica el programa tiene condicionalidades blandas.

Reflexiones sobre el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

Se intentará aquí hacer unas reflexiones recolectando todo lo hasta ahora examinado sobre el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

El PJMyMT es un programa creado en el 2008, focalizado en población vulnerable, con una operatoria centralizada al nivel de transferencias y descentralizada a nivel de realización y chequeo de contraprestaciones.

Aunque desde el diseño parezca focalizado, la cantidad de personas que atiende muestra su tendencia hacia la universalización con un diseño prestacional combinable para cada participante (algo que fue una innovación en este tipo de programas).

Por otro lado, se enmarca en el paradigma de políticas activas de empleo y tiene, en su mayoría, condicionalidades blandas. El programa tiene una visión integral de la carrera ocupacional del joven, y trata de hacerle recorrer un camino de generación de herramientas

bajo la tutela de profesionales del Estado, para que finalmente mediante la activación de la persona, se logre integrarla al tejido social consiguiendo un trabajo registrado.

En este sentido, y en el de la integralidad de las prestaciones (el joven tiene más opciones y se toma el problema de empleo desde el caso en particular) el PJMyMT, tiene mayores alternativas que el Proyecto Joven a la hora de generar empleabilidad e inserción, pero por sobre todo tiene la posibilidad de salir y entrar el programa en cualquier momento.

No puede dejar de mencionarse que la escala que atiende el programa torna difícil el seguimiento real de los participantes ya que los contactos y articulaciones están subdivididos de tal forma que puede llegar complicar la tarea de los acuerdos e inserciones.

En el programa Proyecto Joven las ICAP realizaban todas las funciones que ahora en este programa se encuentran ejecutadas por OEM, Central e Instituciones sin fines de lucro que realizan los cursos.

Se debe aclarar que el programa financió hasta diciembre de 2017 la escolarización. La terminalidad educativa, como se explicó antes, era la prestación más elegida hasta entonces por los participantes después del CIT. El participante se adhería a la prestación y con la confirmación de su cursada en alguna escuela certificada, podía cobrar la prestación. Es decir que, desde el 2018 en adelante el programa dejó la función de financiamiento tipo beca escolar. Simultáneamente el Ministerio de Educación tomó las funciones del PROGRESAR, lo que parece ser una reorganización de este tipo de prestación. Fuera de esto último, el programa no se alejó de su diseño y estructura original.

Podríamos resumir lo anterior en el siguiente cuadro:

Cuadro B- Variables Programa Jóvenes con Mas y Mejor Trabajo.			
Elegibilidad	Condicionalidades	Presupuesto	Modelo de Gestión
Diseño Focalizado en población vulnerable pero implementación sin limite de cupos.	Blandas.	Alto impacto presupuestario.	Descentralizado en Municipios e Instituciones territoriales.
Fuente: elaboración propia en base al análisis del diseño e implementación del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.			

En el siguiente apartado analizaremos la implementación del programa de respaldo a estudiantes argentinos (PROGRESAR).

Programa PROGRESAR

Se realizará a partir de aquí el análisis del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos. Antes de entrar en los detalles del programa, es importante decir que se hablará del diseño del programa desde el 2014 al 2017, dado que en 2017 el programa dejó de ser compatible con formación profesional y programas de empleo, a la vez que dejó de pertenecer al ANSES para pasar a la órbita del Ministerio de Educación.

El rumbo tomado luego de diciembre de 2017 fue, como se explicó antes, el de ser manejado directamente como una beca escolar competitiva por el Ministerio de Educación. Es así que los postulantes tienen que anotarse y se los evalúa individualmente, sin tener relación con temáticas de empleo o trabajo como en un principio era. Esto tiene su correlato con la transformación del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, donde si bien no se cambió la normativa, en lo fáctico dejó de darse la prestación por terminalidad educativa, entendiendo que el cambio de PROGRESAR ocupó ese espacio.

Es así que a partir de finales de 2017 el programa se transformó en una beca escolar con competencia entre sus beneficiarios, transformándose en un programa estrictamente educativo y dejando atrás la lógica de subsidio. Es así que en el Tomo II del Informe del Jefe

de Gabinete de Ministros a la Honorable Cámara de Diputados de La Nación expresa que el programa Progresar es la propuesta de becas más amplia de toda la historia de Argentina, y actualmente de toda América Latina (Jefatura de Gabinete de Ministros de La Nación Argentina, 2017). Asimismo, el informe explica que el PROGRESAR busca a aquellos jóvenes que se esfuerzan, que saben reconocer el mérito. Y a eso responden los distintos montos que perciben los beneficiarios. Para la Jefatura de Gabinete de Ministros, ese mérito que no se construye desde la capacidad, sino desde la superación: por eso el promedio de las materias cursadas no es tenido en cuenta. Para determinar los montos de las becas se tiene en cuenta el grado de avance que registre cada alumno (Jefatura de Gabinete de Ministros de La Nación Argentina, 2017).

Cabe aclarar que hubo reuniones para intentar realizar un convenio marco como existía antes, para poder dar a la población PROGRESAR nuevamente las prestaciones de la Secretaría de Empleo, pero no arribó a buen puerto. Como oposición a lo anterior, el Entrevistado D explica que en el diseño original el programa fue pensado para impulsar la demanda efectiva. En el marco de esto, en el diseño original se entendía que el desempeño académico estaba directamente ligado con el lugar y la familia en que la persona haya nacido, y no con el desempeño individual de cada uno (Entrevistado D, comunicación personal, 15 de enero de 2019).

Explicado esto, seguimos adelante.

PROGRESAR: un programa de diseño universal y centralizado.

Se intentará en este apartado evidenciar el tipo de elegibilidad y el tipo de modelo de gestión con la que cuenta el programa.

El PROGRESAR (Programa de Respaldo Estudiantes Argentinos) tiene como población objetivo a jóvenes de entre los 18 y 24 años que quieran terminar el primario o

secundario, estudien un oficio, hagan una carrera universitaria o terciaria en cualquier establecimiento educativo público del país.

El programa es creado por el decreto 84/14 de febrero del 2014, superponiéndose al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Pueden acceder a este programa todos los que jóvenes de entre 18 y 24 años de edad que sean:

- Desocupados o trabajadores formales en relación de dependencia.
- Trabajadores de temporada con reserva de puesto de trabajo.
- Trabajadores que se desempeñen en la economía informal.
- Trabajadores monotributistas sociales.
- Trabajadores del servicio doméstico.
- Titulares de la Prestación por Desempleo.
- Trabajadores autónomos.
- Trabajadores monotributistas.
- Personas que perciban una jubilación o pensión o una pensión no contributiva nacional, provincial o municipal.
- Personas sean titulares de la Asignación Universal por Hijo o por Embarazo para la Protección Social.

En todos los casos el ingreso que perciba el titular debe ser inferior o igual al valor de tres Salarios Mínimo, Vital y Móvil. Las mismas condiciones se aplican al grupo familiar. La forma en qué se paga es la siguiente: el 80% a partir de la inscripción y se retiene un 20% todos los meses. Dos veces al año el joven tiene que presentar el formulario de Acreditación de Escolaridad que certifica que sigue estudiando, y así se abona el otro 20%.

Este es un programa interministerial, el cual se basa en las masivas transferencias a las familias, realizadas mediante ANSES a los jóvenes, siendo la restricción más

importante la del ingreso familiar. Todo el programa se encuentra centralizado en ANSES, sin controles municipales ni cogestión en el territorio. Las transferencias son dadas desde la central, directamente una cuenta bancaria personal sin intervención de ningún otro actor.

Se entiende aquí también que la focalización es menor, ya que ya no hace falta que la persona no haya terminado el secundario como en el PJMyMT (característica que suele estar asociada con la vulnerabilidad social) sino que con el simple hecho de que la persona se encuentre cursando cualquier tramo educativo y que en el hogar no existan ingresos registrados de más de 3 salarios mínimos, puede cobrarse la prestación.

La idea fue no estigmatizar a los jóvenes, que no sea necesario demostrar que eran muy pobres para poder cobrar la prestación y que sea un orgullo para ellos estar en el programa y no una vergüenza. En este sentido también se justifica la amplitud del programa ya que muchas veces sale más caro hacer muchos esfuerzos para focalizar en la población, cuando lo que se buscaba era generar una transferencia grande para generar demanda agregada (Entrevistado D, comunicación personal, 15 de enero de 2019).

Se puede ver, como uno de los fines no expresados del programa, era realizar transferencias monetarias para generar demanda agregada. En este sentido, la amplitud del programa no era un problema. Es así que, por ejemplo, un joven que vive solo y se encuentra trabajando de manera no registrada y estudiando en la universidad puede cobrar la prestación, a pesar de que este joven pueda pertenecer la clase media. Lo que hace de hecho el PROGRESAR, se puede interpretar como la ampliación de la cobertura a los sectores medios, tendiendo a universalizar el programa para la juventud.

La perspectiva del programa era totalmente universalista: se intentó que ingresen todos los jóvenes que pudieran. Se diseñó para intentar que haya más jóvenes dentro, aunque alguno no lo necesitara, a que haya menos cuando algunos de los que quedaran afuera si lo

necesitaran. En este sentido la propuesta era recabar información de todos para poder anotar a todos los chicos que pudiera e ingresarlos al programa automáticamente (Entrevistado D, comunicación personal, 15 de enero de 2019). En todos los casos, el programa requiere que la población inscrita presente únicamente los certificados de asistencia al colegio, universidad, curso o terciario en ANSES (muy similar a la prestación de terminalidad educativa del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo).

Esto significa que por un lado, que ya no existe descentralización de la contraprestación, no hay un control por parte de los municipios o las provincias de las contraprestaciones. Con solo llevar el certificado del colegio o institución educativa el nivel central de ANSES transfiere el dinero al joven. Esto sucede sin tener como intermediarios los niveles sub-nacionales tendiendo a una estrategia fuertemente centralizada. Esta lógica logra que el PROGRESAR tenga (hasta su modificación en 2017) una estrategia donde las condicionalidades son blandas (similar a la AUH), ya que con solo ser alumno regular de cualquier tramo educativo se estaría accediendo a la prestación sin tener en cuenta ningún tipo de práctica real en un puesto de trabajo, o la conformación de un proyecto ocupacional o de algún tipo de mecanismo que pueda sacar de la pobreza a la persona. Lo principal es realizar una transferencia dineraria. Muchos jóvenes reciben la prestación de este programa sin necesidad de realizar ninguna activación, si no que cobran por algo que ya venían haciendo (cursar estudios).

En este sentido Nunca se pensó al PROGRESAR como una política que fuera a empelar directamente a los jóvenes, si no a la inversa. El mercado de trabajo tiende a absorber cada vez menos a los jóvenes, y cada vez absorbe menos trabajadores en general. Entonces el PROGRESAR intentaba ayudar a esos jóvenes para que mientras no eran absorbidos por el mercado laboral, pudieran aunque sea tener un ingreso para seguir estudiando y preparándose (Entrevistado D, comunicación personal, 15 de enero de 2019).

Conociendo la dificultad del acceso a estudiar, se intentó ayudar a los jóvenes a que pudiesen estudiar, y no necesariamente medir el impacto teniendo en cuenta si conseguían empleo después. En el marco de la idea original, la tasa de desempleo la determina la macroeconomía, por ende el desempleo no tiene que ver con lo que haga la persona. Por otra parte se pensaba que con la inyección de dinero iba a hacer crecer la demanda de empleo, pero no porque las personas sean más empleables, sino por la demanda del mercado. Para nosotros era impensado hacer responsables a los jóvenes de su desempleo, todo dependía de la demanda (Entrevistado D, 15 de enero de 2019).

Aquí podemos ver una ruptura en la concepción, donde la culpa no es del individuo, y el hecho de ser más o menos empleable no influencia en la posibilidad de conseguir seguir un trabajo. Asimismo, se puede ver la concepción de desmercantilización desde un programa social. Como el mercado laboral no absorbe a estos jóvenes, el estado debe garantizarles un ingreso. Es así que en base a lo antes expuesto, podemos decir que el programa era altamente centralizado y universalista.

A continuación veremos cómo fue el contexto de creación el diseño.

Contexto de diseño e implementación.

Hay que destacar que el programa se implementa en un contexto económico donde era necesario ampliar la demanda agregada, ya que las presiones devaluatorias de esos años iban a impactar en el bolsillo de la gente (Entrevistado D, comunicación personal, 15 de enero de 2019). La idea original era simplemente ampliar el monto de la AUH, pero ya se venía trabajando la idea del PROGRESAR desde hacer varios años, y era una respuesta para vehicular las transferencias para generar esta demanda necesaria a la vez que igualabas oportunidades para estudiar (Entrevistado D, comunicación personal, 15 de enero de 2019).

Para lograr esto, una opción era generar una continuación de la AUH para abarcar toda la vida de la persona: cuando se presentó la idea, era una flecha que iniciaba con la

asignación por embarazo, continuaba con la AUH y luego finalizaba con el PROGRESAR (Entrevistado D, comunicación personal, 15 de enero de 2019). Originalmente el programa fue pensado para realizar transferencias monetarias a la población por la crisis económica que desató la devaluación de 2013. Si bien se había pensado aumentar la AUH, se terminó decidiendo realizar una cobertura más amplia en el espectro de prestaciones sociales.

Por otra parte, el contexto era de cambio, se estaba asistiendo a un cambio de paradigma en política social, por primera vez se separaba una prestación del mercado de trabajo, es decir de pertenecer a la masa laboral para poder estar cubierto. Se estaba empezando a desmercantilizar la política social, ya tenías una jubilación universal, una asignación por hijo universal. Esto se podía leer también como un beneficio del trabajo extendido al sector informal o como una remuneración indirecta del trabajo de cuidado a de los niños o de haber trabajado en negro. Hay que entender que el debate del momento era ¿Por qué le vas a dar algo a alguien que no trabaja? (Entrevistado D, comunicación personal, 15 de enero de 2019).

El contraargumento siempre fue en lo formal, la inversión la primera infancia, pero en la práctica lo que sucedía era que la política social estaba cambiando, como ya había cambiado con las jubilaciones, y que a su vez, el mercado de trabajo no podía ser más el organizador social (Entrevistado D, comunicación personal, 15 de enero de 2019).

La política social estaba tendiendo a ampliarse, para cubrir a los niños con la AUH, a los adultos mayores con la Moratoria previsional, y el PROGRESAR viene a ocupar el lugar de la cobertura para los jóvenes.

Condicionalidades de la prestación: Un programa con condicionalidades blandas.

Se intentará en este apartado mostrar el tipo de condicionalidades con las que contaba el programa a la hora de liquidar las prestaciones.

Con las condicionalidades lo que sucedía es que para el programa no era importante que los jóvenes tuvieran notas altas, sino que asistieran al establecimiento educativo, por eso no se pedía mucho en aprobación de materias o calificaciones. Lo importante era que los jóvenes no se perdieran (Entrevistado D, comunicación personal, 15 de enero de 2019).

De nuevo, aquí lo importante era la inclusión social, no la comparación entre los beneficiarios. La lógica era que sabiendo que los beneficiarios son personas que les cuesta más estudiar, ¿por qué le ibas a pedir mejores notas o ser más exigente con gente que le cuesta más o requiere de un programa de este tipo? (Entrevistado D, comunicación personal, 15 de enero de 2019).

A pesar de que el ANSES decía que Progresar y AUH no era compatible con otros planes o programas, en la realidad lo que se daba es que no había forma de controlarlo en la mayoría de los casos, ya que las provincias no solían remitir las nóminas de beneficiarios para cruzar. En este sentido, se intentó de hacer algo general, directo y simple para que se pueda cortar con las redes de clientelismo en relación a la política social (Entrevistado D, 15 de enero de 2019). Por la forma en la que liquida las formas Anses, nadie (ONG, municipios, punteros, etc.) puede determinar quién entra o quien sale del programa. Cosa que quita presión y ayuda a eliminar el clientelismo.

El Progresar fue una política con perspectiva universalista, para ayudar a que estudien los jóvenes, priorizando los hogares informales. Se cruzaba con el ingreso familiar simplemente porque puede haber chicos de familias muy ricas que trabajen de manera informal. La idea era evitarlo, pero tampoco era lo central (Entrevistado D, comunicación personal, 15 de enero de 2019).

Todo esto dio como resultado una serie de controles claramente blandos.

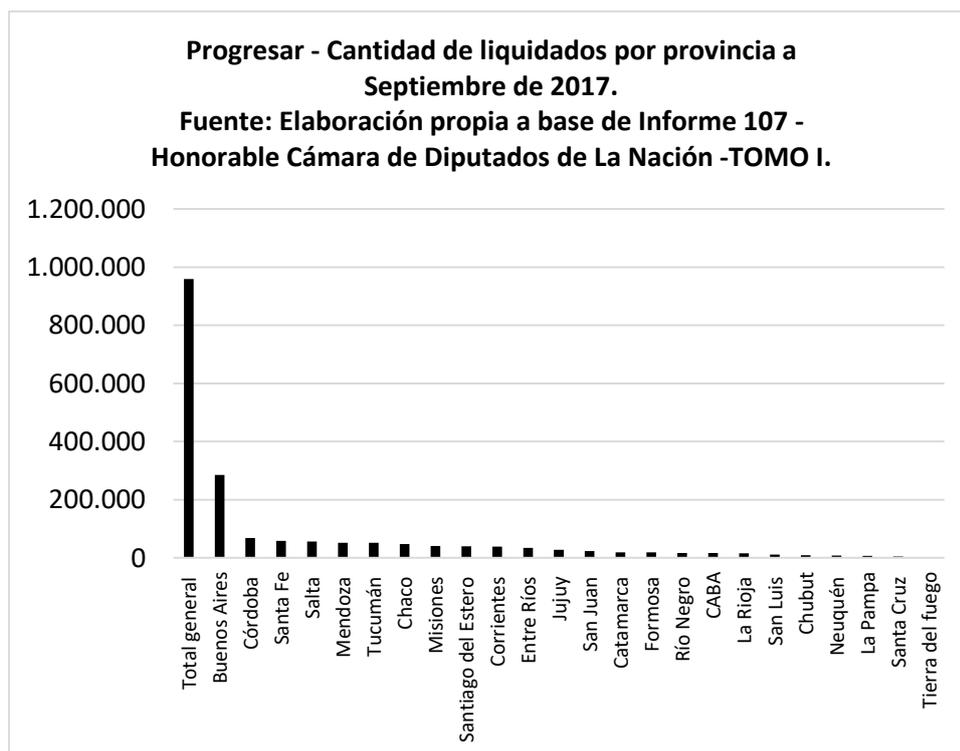
Cobertura de la prestación e impacto presupuestario.

Se complementará en este apartado el tipo de elegibilidad con algunos datos y se intentará analizar el impacto presupuestario del programa.

Debe aclararse que fue difícil encontrar datos oficiales del PROGRESAR, es por eso que se tuvo que recurrir a los informes oficiales de la Jefatura de Gabinete de Ministros a la Honorable Cámara de Diputados de La Nación. En este caso encontramos que, según el cuadro IV.1, el programa hasta septiembre de 2017 tenía liquidados 959.526 beneficiarios. También se puede ver en este cuadro la cantidad de liquidados por provincia.

Cuadro IV.1- Liquidados en PROGRESAR a Septiembre 2017	
Provincia	Cantidad de liq.
Total general	959.526
Buenos Aires	285.705
Córdoba	68.467
Santa Fe	59.050
Salta	56.289
Mendoza	52.460
Tucumán	51.603
Chaco	47.527
Misiones	40.930
Santiago del Estero	40.032
Corrientes	38.430
Entre Ríos	34.453
Jujuy	27.980
San Juan	23.996
Catamarca	18.877
Formosa	18.791
Río Negro	17.045
CABA	16.481
La Rioja	15.895
San Luis	11.881
Chubut	9.602
Neuquén	8.424
La Pampa	7.325
Santa Cruz	5.385
Tierra del fuego	2.457
S/D	171
Fuente: Elaboración propia a base de Informe 107 - Honorable Cámara de Diputados de La Nación -TOMO I.	

Podemos observar que, como es de esperarse, la mayor cantidad de progresares se encuentran situados en la Provincia de Buenos Aires con 285.705 beneficiarios, seguido por Córdoba con 68.467, luego Santa Fe con 59.050, Salta con 56.289, Mendoza con 52.460 y Tucumán con 51.603 (Jefatura de Gabinete de Ministros de La Nación Argentina, 2017).



La población objetivo del programa rondaba 1.500.000, y el presupuesto era grande: \$10.000 millones. “Era el programa de este tipo más grande Latinoamérica en relación porcentaje de PBI. Este cálculo se hizo con respecto al proyectado posible” (Entrevistado D, comunicación personal, 15 de enero de 2019). En el proyectado si el millón y medio de beneficiarios se anotaba, el dinero para abastecer esa demanda estaba disponible. Es decir, no había límites de cupos. Como concepto general es importante destacar que fue una decisión política que exista todo ese dinero disponible y que se pueda entrar en cualquier momento al programa (Entrevistado D, comunicación personal, 15 de enero de 2019).

Existe una noción base similar a lo que se hizo en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo para que los beneficiarios pudieran circular por las prestaciones, dándoles a la posibilidad de entrar y salir en cualquier momento. Siempre que los programas tienen límites, los que se encuentran con ellos, suelen ser los beneficiarios más vulnerables. “Si hablamos de tiempo, y acotas el presupuesto, y haces un programa para que el que llega primero se lleve la beca, la clase media y media alta siempre llega antes que la clase baja. Si la política es de

ventanilla, la ventanilla siempre la gana el que está en mejor posición” (Entrevistado D, 15 de enero de 2019). Desde el PROGESAR se intentó generar una política universal, para que cualquiera que cumpliera con los parámetros establecidos pudiese ser beneficiario sin límites por cupos o por presupuesto. Esto generó un impacto presupuestario muy alto.

Reflexiones sobre el PROGRESAR.

Se intentará aquí hacer unas reflexiones recolectando todo lo hasta ahora examinado sobre el Programa.

El PROGRESAR es un programa iniciado en 2014, que se superpone en la prestación de terminalidad educativa con el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, pero deja afuera la idea de activación y de integralidad de visión de una carrera o proyecto formativo para que la persona pueda ingresar al entramado social. En su lugar este programa tiende a la universalización de la prestación, abriendo la política joven a más beneficiarios.

El programa tiene una fuerte centralización y una distancia con el territorio que hace que termine dependiendo de otros actores, ya que al no tener a los municipios y provincias ejerciendo el control sobre la contraprestación y siguiendo las carreras, no existe un contacto directo con el beneficiario. Solo existe esta relación cuando el joven se va a anotar o cuando lleva los certificados de cursada. Esto hace que los controles sean menos verosímiles ya que se ejercen una vez cada 6 meses. Asimismo, hay poca inspección sobre la calidad de la contraprestación (cantidad de materias, notas, etc.). Aunque esto se encontraba previsto en el diseño original.

Las condicionalidades tienden a ser blandas, ya que si bien el beneficiario tiene que estar cursando formalmente algún tramo educativo, si no entregasen el certificado de alumno regular, seguiría cobrando el 80% de la prestación durante un año.

Por último se entiende que el programa abre las transferencias monetarias a las clases medias, ya que las condiciones para el cobro de la prestación son más amplias. También esto es resultado del cambio de enfoque en políticas sociales del momento, que intentaba generar la desmercantilización de los beneficiarios.

Cabe destacar que este programa desde 2014 hasta 2017 tuvo un carácter tendiente a lo universalista dependiendo, al igual que la AUH, directamente de ANSES. No hubo cupos establecidos, si la persona se encontraba en la población, solo debía pedir el beneficio y este era liquidado. En 2018 fue traspasado al Ministerio de Educación como un programa de becas estudiantiles.

Para finalizar esta sección la descripción este programa puede ser la siguiente:

Cuadro C-VARIABLES PROGRESAR.			
Elegibilidad	Condicionalidades	Presupuesto	Modelo de Gestión
Diseño universalista sin límite de cupos.	Blandas	Alto impacto presupuestario	Fuertemente centralizado
Fuente: elaboración propia en base al análisis del diseño e implementación del programa PROGRESAR			

Se hablará en el siguiente apartado sobre la imbricación del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y del PROGRESAR.

De la combinación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el PROGRESAR

Como vimos antes, el PROGRESAR durante sus primeros años de ejecución (2014-2017), compartía con el Programa Jóvenes con Más y Mejor las liquidaciones de las prestaciones de formación profesional, es decir que cualquier beneficiario del PROGRESAR podía seguir cobrando la prestación si se encontraba en un curso dado por la Secretaría de Empleo, a pesar de que quien liquidaba a la persona era el ANSES.

Por otro lado, cuando los beneficiarios se anotaban en las Oficinas de Empleo Municipales, no se tenía certeza de que entidad estatal liquidaría la prestación. En definitiva,

no se sabía si quienes se anotaran, serían parte del programa PROGRESAR o del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

Solo al momento de que la Secretaría de Empleo y el ANSES cruzasen la información correspondiente a la hora de liquidar a los beneficiarios, podría saberse en que programa estaría el beneficiario. Allí, si el joven pertenecía a la población cubierta por el PROGRESAR sería parte del programa de ANSES, en cambio si pertenecía a la población cubierta por el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, sería liquidado por la Secretaría Empleo.

En ambos casos el beneficiario podía seguir utilizando todas las prestaciones que daba empleo, y continuar cobrando un beneficio (ya sea por un programa o el otro), o simplemente seguir cursando un estudio y seguir cobrando el beneficio (también, por un lado o el otro). Es así que, por ejemplo, si el joven estaba cursando un estudio y era parte de las dos poblaciones, podría cobrar ya sea por el programa Jóvenes como terminalidad educativa o por el ANSES como progresar. De esto se puede deducir que a la población ya cubierta por el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, se agregó una nueva población con características similares, extendiendo el programa de empleo joven de ese momento a todos los jóvenes que estuvieran cursando un estudio terciario o universitario y tuvieran un ingreso familiar menor al indicado.

Recordemos que ambos programas son para jóvenes de 18 a 24 años. Si bien son dos programas separados y se liquidan por diferentes carteras, están íntimamente relacionados, comparten parte de la población y se puede acceder a las prestaciones de uno mediante el otro. Para dar un ejemplo de este concepto, en el informe 107 de la Jefatura de Gabinete de la Nación a la Honorable Cámara de Diputados de La Nación, ante la pregunta N° 58, en la respuesta se expone lo siguiente: “Empleo Joven: articula los programas Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Progresar, y Formación Continua mediante una asistencia económica de \$900

para capacitación, terminación de estudios, entrenamientos laborales o emprendimientos” (Informe 107 Honorable Cámara de Diputados de la Nación TOMO I, 2017, pág. 93). Allí claramente se habla de un programa llamado Empleo Joven (que en lo formal no existe como tal) el cual articula entre estos programas para ayudar a esta población.

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, y en especial sus cursos CIT, se utilizaron como anclaje territorial y en particular en una puerta de entrada para los posibles beneficiarios que hacía mucho tiempo que no estaban en un aula, como para que se acerque al programa, era una herramienta de acercamiento a la población (Entrevistado D, comunicación personal, 15 de enero de 2019). En esto se puede ver que la combinación no solo fue en cuestiones prestacionales y de cobro de los beneficiarios, sino que también tenían un correlato en lo territorial.

Para los funcionarios que tenían a cargo el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, no había una explicación clara de la superposición de los programas. Desde el punto de vista de la eficacia, eficiencia y experiencia adquirida no tenía sentido. Era otra instancia en otro ministerio que abarcaba lo mismo. Era una estructura compleja, donde estaba ANSES, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social. Ya que un programa laboral tuviese sede en ministerio de economía ya era raro (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero 2019).

A partir de eso se intentó articular lo mejor posible. Desde el PROGRESAR lo que se buscaba era que todos los jóvenes que estuviesen en la población objetivos tuviesen la beca, los iban a ir a buscar a las escuelas (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero 2019). No se solucionaron ninguno de los problemas que tenía el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, por ejemplo que había poca prestación de Formación Profesional. Aumentó la población objetivo porque amplió los límites que tenía el jóvenes a los universitarios y terciarios. Pero toda esa energía y dinero que se podía haber puesto para mejorar lo que ya

había, fue a otro lado. En definitiva, se terminaron incorporando jóvenes menos vulnerables (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero 2019).

Como vemos, desde la opinión de los entrevistados, la problemática del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo no era la cantidad de cupos existentes, sino la falta de ofertas de Formación Profesional para que luego de cursar el CIT, los jóvenes pudieran tener una derivación hacia otro tipo de prestación que logren especializar más al beneficiario y generar mayor empleabilidad.

Lo que sí se pudo aprovechar en esta amalgama, fue dispositivo de tutores y seguimiento que tenía el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, lo más cercano a tener alguien trabajando con jóvenes vulnerables era el personal de la OE y los profesores de los CIT (Entrevistado C, comunicación personal, 11 de enero 2019). Es decir, lo que fue utilizado muy bien desde la coordinación del PROGRESAR es alcance que tenía en ese momento el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y la Red de Servicios de Empleo. En este sentido, nuevamente se da el aprovechamiento de las capacidades de un programa por parte de su sucesor.

Cuadro Comparativo

A modo de graficar escuetamente lo visto hasta aquí, se expresa en el cuadro V.I la comparación entre las variables tomadas de los programas.

Cuadro V.I - Cuadro comparativo de programas				
	Variables			
Programa	Focalización	Condicionalidades	Centralización / descentralización	Impacto presupuestario
Proyecto Joven	Focalizado	Duras	Centralizado	Medio
Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Sin límite de cupos	Blandas	Descentralizado	Alto
PROGRESAR	Sin límite de cupos	Blandas	Centralizado	Alto
fuente: elaboración propia en base al los cuadros de Los cuadros A, B y C.				

Conclusiones

Para finalizar este trabajo, se intentará arribar a una serie de conclusiones que ayuden a entender mejor las políticas públicas en general, y en particular las políticas públicas de empleo joven que hemos visto en este trabajo.

Como primera conclusión podría decirse que el modelo imperante de política social argentina vertebra en base a los tres modelos de capitalismo de bienestar planteados por Esping-Andersen, cambiando su carácter según la forma de aplicar la política social en cada momento histórico.

Se puede dilucidar que el modelo de capitalismo de bienestar ha sufrido transformaciones a lo largo de la historia de nuestro país. Dichas transformaciones se expresan en los diferentes principios que han servido para organizar las políticas del trabajo, las políticas sociales y las políticas asistenciales.

Por otro lado, a riesgo de sobresimplificar, se ha sostenido que la política basada en la focalización predominante en el gobierno de Menem implica una ruptura de corte liberal-residual a la matriz corporativa desarrollada en los primeros setenta años correspondientes a la etapa de sustitución de importaciones del siglo XX.

Luego, la crisis de la convertibilidad y el retroceso del liberalismo en la Argentina del siglo XXI, pareció implicar una reconfiguración de las políticas sociales en línea con el modelo pre-existente al ganar peso las organizaciones sindicales en el diseño de las políticas públicas, y principalmente por la recuperación de puestos de trabajo formales en la primera fase del kirchnerismo.

Sin embargo, en la segunda mitad del kirchnerismo, la irrupción de políticas de transferencia no contributivas de carácter universalista (por ejemplo AUH, PROGRESAR, PIP, etc.) nos sugieren que estaríamos ante una transformación en la política social que

reconfiguraría el modelo de protección social sobre la base de los principios universales característicos de las socialdemocracias escandinavas (demócrata-universalistas).

Si bien en este trabajo se ha intentado formular una caracterización que permitiera entender las trayectorias de reconfiguración de la política social argentina, hay que tener en claro que ninguno de estos modelos de política social son puros y todos heredan rasgos de sus predecesores.

En este sentido, tal vez pueda preverse que estamos asistiendo a partir de 2017 a una nueva transformación del sistema de políticas sociales, que recupera algunas características vigentes en la década del noventa, en lo que hemos dado a llamar período clásico o neoclásico liberal-residual.

Sin embargo, esta vuelta hacia las políticas liberales no implica una ruptura completa con la política de la década kirchnerista: a modo de ejemplo la universalización de las coberturas no sería revertida hacia políticas de sesgo focalizado, sino que tal vez habría mayor énfasis en el cumplimiento de las contraprestaciones a partir de lo cual el Estado ejercería un control más estricto sobre los colectivos de beneficiarios.

Se ha intentado analizar en este trabajo, cómo el cambio de estadios modifica a la política pública en general, y a su vez nos hemos focalizado en programas de empleo joven como ejemplo central, mostrando la influencia puesta sobre éstos por el momento histórico correspondiente.

Se puede notar que para realizar un cambio de raíz en el tipo de política de empleo joven para la segunda fase dentro del kirchnerismo, se crea un programa totalmente nuevo y manejado por una cartera que no es el Ministerio de Trabajo. Esto podría interpretarse como la imposibilidad de adaptar el programa preexistente a un cambio universalizante tan grande, lo cual derivó en una simplificación: crear una nueva estructura que termine conviviendo con la anterior a fines de seguir la nueva matriz. Si bien no es propósito de este trabajo, el

Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el PROGRESAR fueron combinados para poder cubrir a una población similar con algunas pocas características diferentes, ampliando en lo práctico el universo de personas a asistir. Esta situación fue detallada en un aparatado del análisis de dichos programas.

También podemos ver como en el 2018 el programa PROGRESAR se transforma en un programa competitivo de becas, mostrando una posible ruptura que va de la mano del ajuste de los programas sociales prestando atención en sus contraprestaciones, fuera de poner en evidencia una nueva forma de focalización y de meritocracia que el programa originalmente no tenía.

Se abre aquí algo central para la comprensión de los cambios: el concepto de la competencia individual. Por un lado el Programa Proyecto Joven de los noventa toma, como es de esperarse, el concepto de individuo libre y dueño de su propio destino, poniendo la carga del desempleo en la poca calificación de los jóvenes. Por su parte el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo habla del concepto de empleabilidad, heredando en parte esta carga sobre la persona, la de ser empleable. Finalmente el PROGRESAR, se despega de todas estas lógicas, dando la prestación económica por el simple hecho de pertenecer a la población, no se encuentra en la concepción central del programa la competencia entre beneficiarios, no importa ser más empleable, lo fundamental es mantener a los jóvenes en los establecimientos educativos, acercándose a una noción de derecho. Si tiene o no trabajo, es por una simple coyuntura económica, no por sus cualidades personales.

Para morigerar todo esto, se debe considerar que las condiciones económicas, el mercado de trabajo, los recursos fiscales, el crecimiento o no de la economía (ciclos de stop-and-go) y el Estado de la economía en general, determinan condiciones de estímulo o de bloqueo a los cambios que el poder político pretende establecer sobre el seguro de protección social y por ende también en las políticas sociales. Queda claro que no es lo mismo

implementar un programa de empleo joven, sino cualquier tipo de programa de empleo, en un ciclo de crecimiento económico, que hacerlo en un ciclo de contracción. El éxito siempre será mayor en un contexto de crecimiento, ya que si bien no es directamente proporcional, el crecimiento es generador de puestos laborales que pueden ser ocupados por los beneficiarios de los programas.

Para ejemplificar, en la primera fase del kirchernismo no hubo necesidad sostener el empleo, ya que simplemente con la inercia natural de la recuperación económica, las personas se insertaban en nuevos trabajos creados por la bonanza económica, dando la protección social necesaria a las personas por el simple hecho de insertarse en un empleo. El círculo virtuoso generado por la economía no requería de las transferencias condicionadas de los programas para sacar a las personas de la indigencia y la exclusión social. Esto también influyó en el diseño del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, que intentaba aprovechar ese viento de cola para insertar en el mercado a todos los jóvenes que se pudiesen (sabiendo que éstos siempre presentan mayores tasas de desempleo, y se encuentran en desventaja frente a otros rangos etarios, muy en particular los más vulnerables).

Así también, puede notarse que en la segunda fase del kirchnerismo, la desaceleración del crecimiento y el límite de inyección de la demanda mediante expansión monetaria, obligaron a crear mecanismos que sostengan el ingreso mínimo a las personas, a la vez que este ingreso generaba mayor consumo interno para volver a generar crecimiento, virando hacia una etapa universalizante. Esta fase tuvo una mayor dificultad a la hora de la creación de nuevos puestos de trabajo, por ello existió la necesidad de aumentar el consumo mediante mecanismos de transferencias monetarias.

El PROGRESAR por su parte, es ideado originalmente para poder contrarrestar la baja de la demanda agregada que sobrevendría luego de una devaluación. Es una política inclusiva, y que termina extendiendo la cobertura del Programa Jóvenes Más y Mejor

Trabajo, pero se pensó originalmente como una política contra-cíclica. Como dijimos antes, la idea fue incluir beneficiarios sin que exista competencia, poniendo el foco en la no importancia de la competencia individual y la apertura a todo beneficiario que quiera cobrar por el simple hecho de ser parte de la población objetivo.

Cada uno de los programas fue concebido de distinta forma, bajo diferentes momentos, con diferentes *backgrounds* y distintos objetivos (explícitos e implícitos). Esto le da forma a su diseño e implementación. En este sentido, podría interpretarse este modelo de análisis de política pública como un circuito que se retroalimenta y muta en base a las modificaciones devenidas de todos los factores expuestos en esta tesis.

Desde otra perspectiva, teniendo en cuenta que la generación de políticas públicas depende y se forma a partir de la orientación que tenga el gobierno, y como hemos mostrado, tienden a girar en torno al tipo de Estado Bienestar en este trabajo expuestos, es recomendable a la hora de crear una nueva política pública, tener en cuenta los marcos aquí presentados como bases en el proceso de diseño. De esta manera se sabrá concretamente hacia donde se está llevando la lógica social, dando una buena información a los gobernantes y a todos los que trabajan en el proceso de una política pública.

Por otro lado, sabiendo que el conjunto de políticas públicas hace al tipo de Estado, es importante destacar que esto puede ser motorizado de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba. Desde la política se toman las decisiones de creación, relanzamiento o modificación de una política pública. Esto se suele hacer sin tener en cuenta que existe un cuerpo de profesionales especializados que se sostienen en todos los apéndices del Estado aunque los gobiernos cambien, los cuales pueden funcionar como contrapeso de las decisiones a veces erradas del poder político. De aquí la importancia de poner en valor a los técnicos y mandos medios calificados que se sostienen en el tiempo, y comprenden la globalidad del funcionamiento del Estado.

Aquí se abre otra cuestión: una de las características de Argentina es que ha pasado por todos los modelos de Estados de Bienestar vistos en este trabajo, a diferencia de países como EEUU o El Reino Unido que se sostienen como Liberales y residuales en el tiempo o países como Alemania, que se sostienen con modelos Corporativos Conservadores. Nótese que en ambos ejemplos son países extremadamente exitosos económicamente hablando. De ello podemos deducir que el éxito económico no depende del modelo utilizado, mas podríamos si decir que depende de su continuidad *ceteris paribus*¹², aunque esto sería entrar en un análisis mucho más complejo. Por lo pronto es importante destacar que una buena medida para el país sería tomar un camino hacia donde ir respecto de a la creación de políticas, programas y proyectos, sosteniéndolo a pesar de los cambios políticos, teniendo en cuenta las renovaciones permanentes que requieran.

Para finalizar, en lo que respecta específicamente a la política de empleo joven, se puede ver que la Argentina tiene una amplia experiencia en la temática y un amplio marco normativo. Además existen estructuras digitales, físicas y de recursos humanos que hace años están trabajando en esta temática. Esto forja punto de partida muy sólido a la hora elaborar políticas, programas o proyectos de esta índole. El siguiente paso debería ser estructurar una normativa que surja del Congreso de la Nación, para así establecer obligatoriamente el marco de trabajo del Estado con esta población en esta temática, forzando a los gobernantes a generar políticas en este sentido, sin importar su orientación. Todo esto debe estar dado, exigiendo a su vez el reporte de los resultados del presupuesto invertido, haciendo de ésta una política seria en aras de la construcción de la Nación. Para ello, es fundamental la búsqueda

¹² *Ceteris paribus* o *Cæterīs pārībus*, frecuentemente escrita como *caeterīs*, *cēterīs* o *céteris páribus*, es una locución latina que significa literalmente “siendo las demás cosas igual” y que se parafrasea en español como “permaneciendo el resto constante”. *Ceteris* significa 'lo demás' o 'el resto', como en *et cetera* ('y el resto') del que deriva la palabra *etcétera*. *Pār* significa 'a la par, igual'.

de grandes consensos a fin de encontrar un futuro más estable que permita la buena y mejor planificada ejecución y creación de políticas públicas.

Bibliografía

- Alonso, G. (2008). Sociedad civil y políticas sociales. El caso argentino en los años recientes. En C. Arnson, & A. Armony, *La nueva izquierda en América Latina: Derechos Humanos, participación política y sociedad civil* (pp. 237-246). Washington, Estados Unidos: Internacional Center for Scholars.
- Alonso, G., & Di Costa, V. (2011). *Cambios y continuidades en la política social argentina*. Resistencia Argetina: Instituto Universitario Ortega y Gasset; Grupo de Investigacion en Gobierno, Administración y Políticas Públicas.
- Banco Mundial. (2017). *Argentina Youth Employment Support Project*. Recuperado de <http://projects.worldbank.org/P133129/argentina-youth-employment-support-project?lang=en&tab=overview>
- Beccaria, L. A. (2007). El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos. En CEPAL, *Crisis, recuperación y nuevos dilemas* (pp. 357-394). Chile, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Bronzo, C., & Repetto, F. (2015). Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública. España, Madrid: EUROsociAL.
- Brown, B. (2012). *Las politcas publicas de empleo: de los `90 a la postconvertibilidad*. La Plata, Argentina.
- Cárcar, F. (2001). *La política activa de empleo en la Argentina de los noventa: ¿mayor inclusión o mejor exclusión? Análisis de contenido, alcance y evolución de los programas de empleo y capacitación implementados por el Gobierno Nacional en la década del 90 (tesis de maestría)*. Facultad Latoniamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Cecchini, S & Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencia condicionada. Balanace de la experiencia reciente en America Latina y El Caribe*. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- CEPAL. (2010). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Chile, Santiago de Chile: Autor.
- CEPAL. (1995). *Focalizacion y Pobreza*. Chile, Santiago de Chile: Autor.

- Cortés, R., & Marshall, A. (1991). Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990. *Estudios del Trabajo*, 1 (1), 21-46.
- Delgado, D. G. (Mayo, 1997). La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural. *Revista CLAD, Reforma y Democracia*, 1 (8), 1-12.
- Devia, S. (2003). *¿Éxito o fracaso de las políticas públicas decapacitación laboral a jóvenes? Evaluación del programa testigo: "Proyecto Joven" de Argentina (tesis de maestría)*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia, España: Edicions Alfons el Magnánim.
- Forteza, P. (2012). *La implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en ámbitos subnacionales*. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.
- Grassi, E. (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Halperin Weisburd, L., Labiaguerre, J. A., Delpech, C., González, M., Horen, B., Villadeamigo, J., (...) & Müller, Guillermo (2008). *Políticas sociales en la Argentina: entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Heintze, S. (2007) Políticas sociales argentinas 2001-2006. En Vuotto, M, *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social* (pp. 3-15). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Isuani, A. (1985). *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*. Argentina, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Isuani, E. A., & Nieto, D. R. (Febrero, 2002). La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (22), 1-13.
- Jefatura de Gabinete de Ministros de La Nación Argentina. (2017). *Informe 107 Honorable Cámara de Diputados de la Nación TOMO I*. Buenos Aires, Argentina.
- Lacabana, M & Maingon, T (Abril, 1997). La focalización políticas sociales "estructuralmente ajustadas". *Cuadernos del Cendes* (34),193-218.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2008). Resolución 497/2008. Resolución de creación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Publicada en Boletín Oficial el 13 de Mayo de 2008. Argentina.

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina. (2018). *Informe mensual "Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo" - Septiembre 2018*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Mitnik, F. (abril-septiembre de 1997). Proyecto Joven: la capacitación como herramienta de equidad social. *Boletín Cintefor*, 130-141.
- Nieto, D. (2014). Políticas sociales durante la posconvertibilidad: ¿ruptura o continuidad del paradigma Neoliberal? Un marco para caracterizar las transformaciones en política social y su aplicación para el caso argentino en la posconvertibilidad. *Estudios DEPS Desarrollo Economico y Politica Social*. Recuperado de http://estudiosdeps.org/wp-content/uploads/2014/08/Nieto_PoliticPostConvertibilidad.pdf
- Novick, M., & Villafañe, S. (2008). El trabajo comofactor constitutivo de la ciudadanía. En G. P. Sosto, *El estado y la reconfiguración de la protección social* (pp. 157-192). Buenos Aires Argentina: Siglo XXI; Instituto Torcuato Di Tella; Catedria UNESCO.
- Offe, C., & Keane, J. (1984). *Contradictions of the welfare state*. Londres, Inglaterra: Hutchinson & Co.
- Oficina de País de la OIT para la Argentina. (2011). *Manual de capacitación: Clubes de empleopara jóvenes. Taller de apoyo a la búsqueda de empleo para jóvenes*. Argentina, Buenos Aires: Autor.
- OIT. (2007). *Trabajo Decente y Juventud en América Latina*. Perú, Lima: Autor.
- OIT. (2013). *Trabajo Decente y Juventud en America Latina*. Perú, Lima: Autor.
- OIT. (2015). *Juventud e informalidad: formalizando la informalidad juvenil*. Perú, Lima: Autor.
- Pérez, P., Féliz, M., & Toledo, F. (2004). ¿Aegurar el empleo o los ingresos? Una discusión para el caso argentino de las propuestas de ingreso ciudadano y empleador de última instancia. En J. C. Neffa, & P. Pérez, *Macroeconomía, grupos vulnerables y mercado de trabajo: Desafíos para el diseño de políticas públicas* (pp. 289-318). Buenos Aires, Argentina: Asociación Trabajo y Sociedad; CEIL-PIETTE CONICET.
- Secretaria de Empleo - Dirección de Información Estratégica para el Empleo. (2016). *Programas y acciones de transferencia de ingreso informe correspondiente al mes de Marzo de 2016*. Buenos Aires, Argentina.
- Secretaria de Empleo - Dirección de Información Estratégica para el Empleo. (2017). *Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo Secretaria de Empleo - Dirección de*

Información Estratégica para el Empleo Informe correspondiente al mes de Agosto de 2017. Buenos Aires, Argentina.

Soldano, D., & Andrenacci, L. (2005). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci, *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 21-89). Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

Anexo I – Preguntas abiertas para las entrevistas

Objetivo/Ejes	N°	Pregunta
Contexto país.	1	¿Cómo definiría la política económica y social del país durante el periodo de ejecución y diseño del programa? ¿Cómo era el contexto en el cual se aplicó el programa?
Encuadre del programa dentro del contexto. Complementación del programa y las políticas públicas con la coyuntura. Relación con la misma.	2	¿Cree que el diseño programa se relacionaba con esa situación económica y social? En caso que si: ¿Cómo y por qué cree que se relacionaba?
Variable 1	3	Si tuviera que describir el programa con respecto su a la población objetivo, ya sea en el diseño como en la implementación, ¿Diría que es/fue un programa que cubre o podría cubrir a toda la población objetivo? ¿Fue/es focalizado en parte de esa población? ¿Que alcance tiene/tuvo el programa en este sentido? (nota: la idea es entender si fue un programa focalizado o universalista y en que dimensión).
Variable 2	4	¿Cuáles y como eran los controles para las asignaciones y liquidaciones monetarias?¿Como eran las asignaciones de cupo? (ya sea en el diseño como en la implementación) (Nota: la idea es conocer si la condicionalidades para el cobro de la prestación y la permanencia en el programa eran de naturaleza dura o blanda).
Variable 3	5	Si tuviera que describir la relación del programa con el territorio, la toma de decisiones dentro del mismo y la ejecución de acciones (ya sea en el diseño como en la implementación): ¿Cómo era la toma de decisiones, de donde emanaban las mismas?¿Como era la influencia de las los actores territoriales, las Provincias y los Municipios sobre el programa y cual era su margen de maniobra?
Variable 4	6	Con respecto al impacto presupuestario del programa: ¿Usted diría que es un programa de alto impacto, mediano o bajo? ¿Por qué? ¿Y con respecto a experiencias pasadas y/o concomitantes al programa?
Solo para Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y PROGRESAR: Relación entre programas	7	¿Cómo se relacionaban/relacionan los programas Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el PROGRESAR?

Audios de entrevistas disponibles en:

<https://drive.google.com/open?id=138W-J4TbvFVaZci3F8oGds77ysBj0s7D>

Anexo II – Glosario

Siglas	Significado
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
AUH	Asignación Universal por Hijo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEJ	Club de Empleo Joven
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIT	Curso de Introducción al Trabajo
EMPA	Empresa de Pasantía
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
EPT	Entrenamiento Para el Trabajo
FEP	Fundación Eva Perón
FMI	Fondo Monetario Internacional
ICAP	Institución de Capacitación
INOS	Instituto Nacional de Obras Sociales
INPS	Instituto Nacional de Previsión Social
OEM	Oficina de Empleo Municipal
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
PAPEJ	Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes - Subprograma de Capacitación Laboral
PARP	Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva
PBI	Producto Bruto Interno
PEI	Programa de Empleo Independiente
PIL	Programa de Inserción Laboral
PIP	Plan de Inclusión Previsional
PJMyMT	Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POI	Programa de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo
PROGRESAR	Programa de respaldo a estudiantes argentinos
SIPA	Sistema Integrado Previsional Argentino
UE	Unidad de Empleo