

**Universidad Nacional de General Sarmiento  
Instituto del Conurbano**

**Memoria de la Licenciatura en Política Social**

**La implementación local:  
Entre el deseo y la posibilidad**

**El caso del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo  
en dos municipios del Conurbano Bonaerense**

Autora: Rocío Pinto

Directora: Magdalena Chiara

**Índice**

1. Introducción.....	4
2. Breve referencia al estado del arte y planteo del problema.....	5
3. Marco conceptual .....	7
4. Lineamientos metodológicos.....	13
5. Reconstrucción del planteo original del programa.....	17
5.1. Antecedentes. Hacia una contextualización del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.....	17
5.2. Diagnóstico y estrategias .....	22
5.3. Marco institucional.....	32
5.4. Breve análisis del planteo original del programa .....	34
6. El contexto de los casos locales .....	37
7. ¿Qué y cuántos recursos para qué gestión? .....	43
Reconstrucción de la implementación del programa en Malvinas Argentinas y Tigre.....	43
7.1. La GECAL. Una mediación entre nación y municipios.....	43
7.2. Malvinas Argentinas. De la baja jerarquía de la problemática de la juventud .....	47
7.2.1. Líneas de acción y marco institucional .....	47
7.2.2. Entramado de actores .....	50
7.2.3. El problema de los/as jóvenes y el trabajo en la agenda local .....	58
7.2.4. Dinámicas y tensiones de la gestión.....	61
7.3. Tigre. De la optimización de los recursos .....	64
7.3.1. Líneas de acción y marco institucional .....	64
7.3.2. Entramado de actores .....	67
7.3.3. El problema de los/as jóvenes y el trabajo en la agenda local .....	76
7.3.4. Dinámicas y tensiones de la gestión.....	79
8. Conclusiones .....	83
8.1. Contrapuntos entre los dos casos. La importancia de los recursos de los actores.....	83
8.2. La brecha entre el diseño y la implementación: cómo se define el problema de los/as jóvenes y el empleo .....	91
8.3. La jerarquía del PJMMT en Malvinas Argentinas y en Tigre: entre el aislamiento y la integración a una política local .....	94
9. Bibliografía.....	96

## **Índice de siglas**

AEJ: Área de empleo joven

CFP: Centros de formación profesional

GECAL: Gerencia de empleo y capacitación laboral

MTEYSS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

OE(s): Oficina(s) de empleo municipal(es)

PJMMT: Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

POIT: Proceso de orientación e inducción al mundo del trabajo

PROEM: Fundación Proyecto Emprender

UNGS: Universidad Nacional de General Sarmiento

## 1. Introducción

En las últimas décadas, las políticas de empleo han adquirido relevancia en el marco de los altos niveles de desempleo y de la precarización del trabajo asalariado. A pesar de que en Argentina ha habido una mejora de tales indicadores en los últimos años, la situación de las y los jóvenes sigue siendo crítica, de acuerdo con las estadísticas oficiales. Este es el marco general en el que surge el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, creado en el año 2008 por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en adelante, MTEYSS), destinado a jóvenes desocupados/as que no hayan completado sus estudios primarios o secundarios, con el objetivo de proporcionarles herramientas para una mejor inserción en el mercado de trabajo. Este programa es implementado por los municipios a través de las Oficinas de Empleo Municipales.

Resulta importante analizar y reflexionar en torno del proceso de implementación local de este programa nacional, por una parte, para dar cuenta, una vez más, de la importancia de considerar el momento de la implementación como instancia fundamental del ciclo de las políticas públicas, proceso a través del cual una decisión política deviene resultados observables. Por otra parte, porque existen pocos estudios que observen este aspecto del programa, cuyo surgimiento, además, es reciente.

En este estudio nos interesa detenernos en la implementación a nivel local del programa en dos municipios del Conurbano Bonaerense: Malvinas Argentinas y Tigre. La elección de estos casos responde a que están ubicados en la segunda corona del conurbano norte, de manera que están situados en la zona de influencia de la Universidad Nacional de Sarmiento (UNGS). Asimismo, son dos de los municipios de la zona en los que se crearon más tempranamente las Oficinas de Empleo, lo que a su vez permitió que el programa comience a implementarse allí en 2009.<sup>1</sup> De este modo, en estos dos distritos las Oficinas de Empleo y el programa tienen una trayectoria más larga, que ya tiene varias ediciones.

Partimos de la consideración de la implementación como un espacio de transformación de la política social, ya que es el proceso por el que ésta llega a la población y transforma efectivamente (o no) sus condiciones de vida. En este sentido, sostenemos que el planteo original de un programa nacional, como es el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, inevitablemente va a verse transformado al implementarse localmente. Es por ello que nos preguntamos acerca de las rupturas y continuidades que tienen lugar en el proceso de implementación respecto del planteo original en dos contextos institucionales, distintos entre sí. En este sentido, los interrogantes que guían nuestro estudio son: **¿Cuáles son las orientaciones originalmente planteadas por el programa que se refuerzan en el proceso de implementación local? ¿Qué nuevas orientaciones aparecen? ¿Cuáles se debilitan? ¿Cómo inciden en tales orientaciones las distintas matrices institucionales y los diferentes entramados de actores en el nivel local?**

---

<sup>1</sup> En Moreno y San Fernando el programa comenzó a implementarse en 2008; en José C. Paz y San Miguel, en 2011.

## 2. Breve referencia al estado del arte y planteo del problema

En este sentido, pueden distinguirse tres campos de análisis que confluyen en nuestro estudio: en primer lugar, aquél que analiza la implementación local, dentro del que pueden mencionarse numerosos trabajos, entre los que destacamos los de Ansolabehere, 2003, Chiara y Di Virgilio, 2004 y 2005, Cravacuore, Ilari y Villar, 2004. En segundo lugar, el que pone el foco en las políticas de empleo destinadas a jóvenes en América Latina en general, en el que se destacan los trabajos de Jacinto (2008 y 2009), y en Argentina en particular (Hopp, 2009; Pereyra Iraola, 2010). En tercer lugar, los trabajos realizados sobre este programa en particular, que ponen el foco en la centralidad de los y las jóvenes de sectores populares como sujetos destinatarios de las políticas de empleo (Bonvillani, 2011; Carciogna y Bowman, 2009).

En cuanto al eje de la implementación local, Ansolabehere (2003) busca explicar cómo los mismos programas sociales presentan diferencias en su implementación descentralizada en dos provincias distintas. Esas diferencias radican, según la autora, en el estado de avance y las características del proceso de reforma del Estado en cada caso, la situación fiscal provincial y la distribución política territorial (régimen municipal). Ansolabehere adopta una perspectiva neoinstitucionalista, que concibe a las instituciones como estructuras que constriñen el comportamiento individual y presentan inercias respecto de los intentos de cambio. También utiliza la perspectiva comparativa para el análisis, cuya premisa básica es o bien encontrar similitudes en dos casos muy diferentes, o bien hallar las diferencias en dos casos similares, que es lo que realiza la autora en su trabajo. Los principales puntos en común que ella señala son que ambas provincias poseen “aparatos estatales con capacidad de desarrollo de políticas públicas propias, independientes a las desarrolladas por el nivel central y presentan indicadores sociales similares.” (2003:365) Luego de reconstruir y estudiar las matrices institucionales provinciales, su conclusión principal es que la descentralización desde el nivel nacional hacia el provincial no constituye una oportunidad en sí misma para cambios virtuosos, sino que ello depende de las posibilidades de cada provincia.

Chiara y Di Virgilio (2004 y 2005) estudian la implementación de determinados programas sociales en el nivel local y, específicamente, en los municipios del conurbano bonaerense. Para ello, unos de los conceptos centrales es el de régimen local de implementación (RLI), que consiste en el conjunto de condiciones que organizan los arreglos entre los actores de la implementación de los programas en el nivel local, en función de tres dimensiones: la funcional, que alude a la distribución del trabajo; la material, que refiere a los mecanismos y sentidos de la redistribución por parte del Estado del excedente a través de las políticas tributarias y de asignación del gasto, y la política, que remite a los modos de distribución del poder entre los actores (2005:37 y 38). Ambos trabajos tienen como objetivo explorar el modo en que las políticas públicas se reproducen y/o transforman al implementarse en el nivel local. Una de las principales conclusiones de estos trabajos es que el rol que efectivamente desempeñan los municipios en la gestión local no está tan vinculado a lo establecido en la letra de los programas, sino, antes bien, a las características del RLI de la región y a las capacidades de los propios municipios.

Respecto del eje de políticas de empleo destinadas a jóvenes en América Latina y Argentina, recuperamos los aportes de Jacinto (2008 y 2009), Hopp (2009) y Pereyra Iraola (2010) en el capítulo 5 para reconstruir los antecedentes del programa. A grandes rasgos, Jacinto sostiene que las políticas han comenzado a ser más integrales en los últimos años porque han avanzado en un diagnóstico que reconoce la complejidad de la

problemática del desempleo en los/as jóvenes. No obstante, también señala los déficits y las cuestiones pendientes en las que aún no se ha avanzado: reforzar de un modo sistémico las articulaciones entre los distintos servicios y programas orientados hacia los/as jóvenes y avanzar en cómo abordar la heterogeneidad de la juventud. Hopp (2009) compara el diseño de los planes de promoción del auto-empleo de la década de 2000 con el objetivo de analizar las transformaciones en la definición del trabajo y en la forma en que es concebido el sujeto de la política social. Pereyra Iraola (2010) también compara algunos programas de empleo transitorio instrumentados por el MTEYSS, aunque su propósito es analizar en qué medida toman en consideración la variable del cuidado y, en ese sentido, contribuye a reforzar o a debilitar la desigualdad de género. Concluye que estos programas tienden a invisibilizar esta variable, lo que deriva, entre otras cosas, en la sobrecarga de las mujeres que deben realizar las contraprestaciones y además continuar encargándose de las tareas del cuidado.

Finalmente, encontramos los trabajos que estudian particularmente el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT). Bonvillani (2001) realiza un relato de una experiencia, poniendo el foco en el espacio de sociabilidad grupal que se genera entre los/as jóvenes al realizar el curso introductorio del programa. La autora se propone analizar de qué manera el Estado, a través del PJMMT, piensa la cuestión juvenil, en particular cuando se trata de jóvenes de sectores populares. Concluye que la dinámica grupal que se propone desde el programa es una dimensión importante en su implementación, porque puede promover o limitar las potencialidades de los/as jóvenes, así como también permiten establecer y consolidar lazos de solidaridad entre ellos/as. Carciogna y Bowman (2009) se proponen analizar las rupturas y continuidades entre dos políticas de formación para el trabajo destinadas a jóvenes: el Proyecto Joven, creado en los '90, y el PJMMT, creado en 2008, poniendo en tensión la relación entre educación y trabajo. Llegan a la conclusión de que mientras el Proyecto Joven no presenta articulación entre educación formal y trabajo, sino que se centra en capacitar para la inserción laboral de los/as jóvenes, el PJMMT avanza en articular estos dos ejes.

Aquí, nos planteamos estudiar la implementación local de un programa nacional, orientado a dar respuesta a la problemática de los jóvenes en su inserción en el mercado laboral, como es el PJMMT. Implementación situada en un tiempo y un espacio determinados: dado que hemos realizado el trabajo de campo a lo largo de 2011 y 2012, es éste el período que estudiamos en dos municipios del Gran Buenos Aires (Malvinas Argentinas y Tigre). El objetivo general de nuestro trabajo es identificar las rupturas y continuidades entre el proceso de implementación local del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el planteo original. Los objetivos específicos son:

- Reconstruir el planteo original del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en su diagnóstico acerca de la empleabilidad de los jóvenes y en sus estrategias para abordarlo.<sup>2</sup>
- Reconstruir la implementación local del programa en dos contextos institucionales distintos.
- Comparar el planteo original del programa con la implementación efectiva que tiene lugar en los municipios seleccionados.

---

<sup>2</sup> Si bien en este estudio pretendemos mirar y analizar especialmente la implementación local del programa, la reconstrucción del planteo original resulta insoslayable ya que constituye en buena medida el punto de partida. En este mismo sentido, detenerse en tal planteo es de interés para no terminar pidiéndole a la implementación del programa algo que está ausente (por ejemplo, algo que no se problematiza) desde el propio diseño del mismo.

### 3. Marco conceptual

Atendiendo a la pregunta central que guía este estudio, un concepto insoslayable es el de gestión, al que definimos considerando los aportes de la perspectiva de la implementación. Pero también resulta pertinente que nos detengamos en las especificidades de la gestión local, para lo que la bibliografía sobre desarrollo local resulta pertinente. Asimismo, si lo que buscamos es identificar las rupturas y continuidades que tienen lugar en el proceso de implementación local del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo respecto del planteo original, la hipótesis que orienta la investigación es que las particulares matrices institucionales y entramados de actores en cada municipio implican una cierta redefinición del problema planteado desde el diseño. En este sentido, volvemos sobre las nociones de agenda y de problema de agenda. Además, de acuerdo con uno de los objetivos específicos que nos hemos propuesto, aquél que apunta a reconstruir la implementación local del programa en dos contextos institucionales distintos, hemos de explicitar en qué dimensiones hacemos foco para caracterizar tales contextos y cómo entendemos conceptualmente esas dimensiones. Éstas son la matriz institucional y el entramado de actores.

Siguiendo a Aguilar Villanueva (1996), nos referimos a la **perspectiva de la implementación**. El autor señala que, hacia la década de 1970, dos perspectivas son predominantes para responder la pregunta “¿Por qué una política fracasa?”: la perspectiva “política” y la “administrativa” o “burocrática”. De acuerdo con la perspectiva “política”, las causas del fracaso de una política deben buscarse en el diseño de la misma; mientras que para la perspectiva “burocrática”, las causas son de orden administrativo u organizacional. Pero, citando a Aguilar Villanueva: “Ambas perspectivas (...) heredan la tradicional separación entre la política y la administración, entre los decisores y los operadores (simples ejecutores). No hay entonces un objeto de conocimiento independiente denominable “implementación”. Antes hay una decisión política, después sólo simple administración.” (1996: 33) Dichas perspectivas, pues, omiten que los actos administrativos hacen política y transforman la política al intentar implementarla.

Es con el fracaso de las políticas de reforma social de Estados Unidos en la década de 1960 que se comienza a problematizar esta cuestión. Tal fracaso difícilmente puede ser explicado desde las perspectivas predominantes en ese entonces: por un lado, hay buenas leyes y buenos diseños, no sólo desde el punto de vista de la justicia social sino también en términos científicos, ya que académicos de distintas disciplinas participaban activamente en el diseño. Por otro lado, meras fallas administrativas u organizacionales resultan una explicación insuficiente. Es así que surge, hacia la década de 1970, la perspectiva de la implementación, haciendo énfasis en el carácter político de la puesta en marcha de las políticas, en ese espacio intermedio en el que una decisión que se enuncia se transforma en resultados observables. (Aguilar Villanueva, 1996:44)

Considerando tal desarrollo teórico, Chiara y Di Virgilio (2009) utilizan la noción de **gestión**, prácticamente como sinónimo de implementación,<sup>3</sup> y la conceptualizan como el espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de una política, un programa o un proyecto a través de los actores que allí interactúan. Los actores son definidos por las autoras como “...`formas concretas´, ya sean organizaciones o individuos, que ejercen algún tipo de incidencia en el proceso de gestión” (2009:70), de manera que serán considerados actores en y de la gestión quienes tengan injerencia en el desarrollo de la

---

<sup>3</sup> En este trabajo, utilizamos las nociones de gestión e implementación como sinónimos.

política, el programa o el proyecto, cuyas decisiones pueden poner en juego su continuidad y avance.

Entendiendo, pues, la gestión como ese espacio de transformación de la política social, cabe hacer alusión en este caso a la especificidad de la **gestión local**. En este sentido, recuperamos los aportes que Arocena (2006) hace al hablar del estado de la cuestión del **desarrollo local**, ya que nos da pistas acerca de cómo se va configurando el rol de los municipios en la gestión social en América Latina. El autor destaca los dos componentes centrales del desarrollo local: la descentralización y el desarrollo local.

Respecto de la descentralización, Arocena señala que en América Latina el centralismo ha sido históricamente hegemónico y, como consecuencia, los tejidos locales y regionales han sido débiles, lo que constituyó un obstáculo para el desarrollo de procesos de desarrollo local. El autor atribuye este obstáculo a dos factores: el histórico-institucional y el cultural.

En cuanto al primero de ellos, Arocena caracteriza al modelo de organización territorial con dos atributos que se complementan entre sí: balcanización y centralismo. La predominancia de las tesis centralistas favoreció la multiplicación de centros que no querían someterse a otros centros, sumado a que las clases dirigentes urbanas acentuaron las tendencias separatistas en defensa de los centros a los que pertenecían. De este modo, afirma el autor, “las instituciones locales asumen el simple rol de administradores, sin ninguna capacidad de decisión política de alcance nacional.” (2006:61).

En referencia al factor cultural, Arocena introduce la figura del “notable local” (desarrollada por Gremion, 1973) para la comprensión de la forma de articulación entre las directivas centrales y las especificidades culturales y políticas locales. De manera que la identidad de las sociedades locales se asentaba en la fragmentación resultante del sistema político-administrativo.

Este sistema comienza a entrar en crisis hacia la década de 1960, y la mencionada fragmentación deviene mera atomización. Así, entran también en crisis las identidades locales. En América Latina, el camino para superar la crisis es “buscar en la historia cotidiana elementos constitutivos de identidad capaces de impulsar otro modo de organización social y de desarrollo, que permita ‘modernizar’ las sociedades locales.” (Arocena, 2006:64) Se trata de articular identidad y desarrollo local, con actores que están enraizados en la historia local, pero que se oponen a la inercia y el peso del orden establecido.

En este contexto, en distintos países de América Latina han habido cambios por los que se han atribuido nuevos roles y funciones a los municipios: “Al cuidado y mantenimiento de la ciudad se han agregado políticas sociales y políticas de desarrollo económico.” (Arocena, 2006:67) Los procesos de descentralización han contribuido a que los municipios asuman nuevas responsabilidades. Sin embargo, “las reformas descentralizadoras se han realizado la mayoría de las veces desde el centro y a través de mecanismos puramente formales. (...) en general no se ha tenido en cuenta el necesario proceso de creación de actores locales, es decir, de generación de procesos de inclusión social que aseguren la apropiación, por parte de las poblaciones, de las legislaciones sobre descentralización.” (2006:68) Es decir que la constitución de actores locales es imprescindible para consolidar el desarrollo local, desarrollo en el que la modernización va de la mano con las singularidades de lo local.



El autor destaca que en los procesos de desarrollo local hay una interacción permanente entre actor y sistema, o sea que, si bien hay regularidades estructurales, también existe un margen de acción para que los actores locales desplieguen sus estrategias. Este estado de la cuestión sobre la literatura de desarrollo local reconstruido por Arocena es productivo para dar cuenta de las transformaciones que han ocurrido en América Latina y que han derivado, entre otras cosas, en la asunción de un nuevo rol del nivel local en la gestión social.

Respecto del concepto de problema, nos detenemos en los aportes de Moro (2000). Este autor diferencia entre **problemas de agenda** y problemas de investigación y se detiene especialmente en las implicancias de la definición del primer tipo de problemas. Define a los problemas ingresados en la agenda de gobierno como "...construcciones llevadas a cabo dentro de un proceso de interacción entre distintos actores, cada uno con estrategias, intereses y un poder relativo propio..." (2000:125) Esto implica que el proceso de definición del problema es conflictivo; en él, los actores implicados entran a jugar en base a sus intereses y a la correlación de fuerzas que existe entre ellos.

Las características distintivas de la definición del problema en el ámbito de las políticas, que la diferencian de la que tiene lugar en el ámbito académico, son tres, de acuerdo con Moro: debe estar formulada de manera tal que pueda plantearse una solución al problema, o sea que el problema no puede plantearse como irresoluble, justamente porque las políticas vienen a operar como instrumentos que pretenden dar algún tipo de resolución. La definición del problema también debe dar lugar a una resolución factible de ser implementada. Por último, debe apoyarse en consensos, ya que, de otra manera, fracasaría en un lapso muy corto de tiempo, porque, como ya explicamos, se trata de una construcción en la que intervienen distintos actores.

El autor, citando a Weiss (1989), distingue tres papeles interrelacionados que cumple la definición del problema:

- Apertura: opera como marco intelectual que guía y enmarca el proceso de debate, por lo que induce las líneas de acción a implementar, delimita los actores con injerencia en tales acciones y en el debate sobre las mismas (y también los que quedan excluidos), así como las instituciones que se legitiman y fortalecen y las que quedan al margen. De manera que para que sea exitosa y logre imponerse, "...la definición debe tener cierto grado de contextualización y capacidad de jugar con 'lugares comunes', con representaciones sociales ya sedimentadas y aceptadas como válidas en otros ámbitos o instituciones." (2000:127)
- Parte integral del proceso: forma parte de un proceso dinámico en el que, al entrar en juego con las acciones concretas, una y otras se retroalimentan.
- Producto político: "...funciona como un rótulo que remite a determinadas representaciones conceptuales, impone una marca y un discurso en torno a la misma, que delimita el escenario de interacción y el horizonte de posibilidades, a la vez que resalta determinados valores en detrimento de otros." (2000:128)

Dejamos así explicitada la centralidad que reviste la definición del problema, por su capacidad de recortar los actores que podrán intervenir, de imponer una cierta forma de ver el mundo y de delimitar las opciones para la resolución del problema. Esta definición del problema se construye desde el planteo original y se redefine en la implementación local.

Revisemos, ahora, la noción de agenda. Aguilar Villanueva (1996), citando a Cobb y Elder (1986) y a Cobb y Ross (1976), señala la distinción entre dos tipos de agenda: la **agenda pública** (también llamada de los ciudadanos, del Estado, del sistema político, constitucional) y la **agenda gubernamental** (denominada también formal, institucional). El primer tipo alude a aquellos problemas que son considerados por los miembros de una sociedad como cuestiones sobre las que el gobierno debe intervenir; los problemas tienden a ser planteados en términos abstractos, generales, globales. El segundo tipo hace referencia a los problemas sobre los que los gobernantes han decidido intervenir; éstos se plantean de manera más específica, concreta, acotada. (Aguilar Villanueva, 1996: 32-33).

A los fines de este estudio, ponemos el foco en la agenda gubernamental, ya que lo que nos interesa analizar es cómo los gobiernos municipales de los partidos seleccionados definen el problema en torno de los/as jóvenes y el empleo. Aguilar Villanueva explica qué factores intervienen cuando el gobierno decide incluir un problema en la agenda: "...de acuerdo al número, la fuerza e intensidad de los demandantes y los participantes en la toma de decisiones, de acuerdo con la complejidad y conflictualidad de la cuestión, de acuerdo con la información, conocimiento, tecnología y tiempo que disponen, los gobernantes construyen su definición del problema, establecen los objetivos a lograr en el tratamiento del problema, diseñan los instrumentos y programas de abordaje, identifican sus operadores, comunicadores y aliados." (1996: 39-40)

Volviendo sobre la gestión local y sobre la noción de problema que aquí consideramos, resulta relevante tener presente, pues, tanto las **regularidades institucionales** (que derivan de las condiciones institucionales del propio programa así como de los contextos locales) como los propios **actores locales**. Estas son las dimensiones en las que vamos a hacer foco para estudiar los casos seleccionados. En un intento por ser más específicos acerca de estas dimensiones, recuperamos los aportes de Vergara (2001) sobre las tres concepciones de la institución en la literatura del nuevo institucionalismo. Y para atender a la cuestión de los actores locales, introducimos el concepto de entramado de intereses desarrollado por Chiara y Di Virgilio (2009).

El **nuevo institucionalismo** es una corriente teórica que busca explicar la estabilidad de los procesos sociales, políticos y económicos; es decir que se concibe al marco institucional operando como una restricción al comportamiento individual. Dentro de esta corriente, hay tres acepciones diferentes sobre el significado de institución (Vergara, 2001), de las cuales en este trabajo sólo tomaremos una de ellas. Por una parte, se la concibe como un conjunto de reglas, tanto formales como informales, que norman las interacciones de los actores. Tales actores son concebidos como racionales, en tanto su comportamiento puede explicarse por sus intereses, sus potenciales ganancias y los premios o castigos que implica (des)obedecer las reglas. Su acción es deliberada y está orientada hacia un fin.

Por otra parte, la institución puede ser concebida en términos de rutinas organizacionales. Una rutina es "un procedimiento establecido que se dispara a partir de cierto estímulo y que debe seguirse para obtener un cierto resultado" (Vergara, 2001:1). Desde esta perspectiva, los actores prefieren ajustarse a los roles que esas rutinas les asignan, frente a la incertidumbre que reviste una alternativa, aún a pesar de su potencial maximizador, ya que las rutinas operan como mecanismos de simplificación y permiten predecir los comportamientos de los miembros de la organización. La acción está restringida y condicionada por la situación y el entorno. La institución, pues, alude a los patrones estables de comportamiento organizacional.

Finalmente, se entiende a una institución como una particular concepción del mundo. Se trata de convenciones sociales a partir de las que los individuos interpretan el mundo y conciben la realidad social. En palabras de Vergara: “Los individuos son ‘socializados’ en una cierta perspectiva del mundo, aprenden las convenciones sociales y con ellas construyen una forma ‘aceptada’ de hacer las cosas.” (Vergara, 2001:2) De manera que los individuos siguen patrones de comportamiento que son parte de la cultura del grupo social y no pueden ser transformados a su voluntad.

De acuerdo con Vergara (2001), concebir a las instituciones como conjunto de reglas es útil para estudiar las relaciones entre los distintos actores involucrados en la producción de la política social. Entenderlas como rutinas organizacionales, para conocer lo que sucede al interior de las organizaciones. Y considerarlas como concepciones del mundo, para dar cuenta de diferentes definiciones de los problemas públicos. En este trabajo nos interesa analizar la interacción entre los actores que intervienen en la implementación del PJMMT, de manera que concebimos las instituciones como conjunto de reglas.

Resulta importante, pues, detenerse en los **actores** que intervienen en el proceso de gestión y que se constituyen en relación con las reglas del juego, así como con el ámbito organizativo que se configura y los mecanismos a través de los que se articulan sus nodos. Entendemos que “un actor se constituye como tal en la medida en que actúa en relación a cuestiones socialmente problematizadas sobre las que pretende intervenir la política.” (Chiara y Di Virgilio, 2009:72) Esto implica que los actores son aquellos que tienen incidencia en la gestión, sea tanto por ocupar un lugar estratégico en la toma de decisiones como por tener la capacidad de obstaculizar o demorar las posibilidades de otros actores. (2009:73) Cabe aclarar que, en este sentido, no son definidos a priori sino en el proceso mismo de gestión y que, dado que (como todo proceso) es dinámico, los actores varían según los distintos momentos. Para identificar los actores, es necesario tener en claro el problema sobre el que interviene el programa para luego considerar quiénes tienen injerencia en el proceso de gestión, sean éstos individuos u organismos gubernamentales de distintos niveles jurisdiccionales u organizaciones de la sociedad. (Chiara y Di Virgilio, 2009) De manera que diferenciamos actores e involucrados, éstos últimos que están afectados por el problema pero que no tienen poder de incidencia en el programa.

Las autoras señalan algunos atributos por los que se pueden caracterizar a los actores: según sus roles y funciones, su ámbito de actuación (nivel jurisdiccional y alcance territorial de su intervención), su nivel de institucionalización, los objetivos de su acción pública, sus estrategias y tácticas en el proceso de toma de decisiones, sus recursos, sus niveles de autonomía (de acuerdo a las variables decisivas que están bajo su control) y los conflictos potenciales entre ellos.

Los actores y las relaciones que establecen entre sí constituyen el **entramado de intereses**, esto es, “el marco de recursos, restricciones y resistencias en el que se inscribe el proceso de gestión. El sistema de relaciones que los actores generan se va modificando en el desarrollo del proceso de gestión y, al mismo tiempo, lo condiciona.” (Chiara y Di Virgilio, 2009:76) La noción de entramado permite dar cuenta de uno de los problemas clave de la gestión: la relación saber-acción. Esta noción pone de relieve la existencia de distintas perspectivas acerca del problema y su solución. El diseño original, anclado general y principalmente en el conocimiento técnico, es redefinido al entrar el contacto con los actores y sus distintos puntos de vista. Esto puede facilitar u obstaculizar la puesta en marcha del programa o la política.

Retomando una vez más el concepto de problema que aquí consideramos, nos resulta importante indagar en cómo el programa interpela a los/as destinatarios/as. Para ello, utilizamos las nociones de **categorización e identificación** desarrolladas por Brubaker y Cooper (2001). Estas nociones son propuestas por los autores a propósito de la ambigüedad del término “identidad”. El énfasis de estos conceptos está puesto en el agente que realiza la acción de identificar. Brubaker y Cooper distinguen dos modos de identificación: el relacional, que alude a la posición de un sujeto dentro de una red relacional, y el categorial, que hace referencia a ser miembro de una clase de personas que comparte cierto atributo categorial. En el caso aquí estudiado, el modo de identificación que realiza el programa es el último mencionado, y los atributos para hacerlo son la edad (de 18 a 24 años), la condición de desocupado/a y la residencia permanente en el territorio nacional.

A su vez, se trata de un tipo de identificación externa y, en particular, de un subtipo que no necesariamente tiene un correlato en la auto-identificación: “...los sistemas de categorización formalizados, codificados y objetivados desarrollados por instituciones poderosas y autoritarias.” (Brubaker y Cooper, 2001:44) El Estado es una de las instituciones que realiza este tipo de identificación. Siguiendo a Bourdieu, los autores aluden al monopolio legítimo de la fuerza tanto física como simbólica que posee el Estado; este último tipo de fuerza incluye, precisamente, el poder de identificar y de categorizar.

Para conceptualizar el diagnóstico de partida y las estrategias que se realizan desde el programa, consideramos que los tipos de capital desarrollados por Bourdieu (1996) pueden ser un aporte importante. El autor define el **capital** como trabajo acumulado, sea en forma material o interiorizada, que hace que las relaciones en general y las económicas en particular tengan cierto nivel de regularidad. El autor distingue tres tipos de capital: el económico, el cultural y el social. El económico es aquel pasible de convertirse en dinero directa e inmediatamente y está ligado al intercambio de mercancías. El capital cultural puede tomar tres formas: interiorizado, cuya adquisición es individual e insume tiempo y se convierte en disposiciones duraderas del organismo; objetivado, que toma forma de bienes culturales; e institucionalizado, que adquiere la forma de títulos académicos que reconocen institucionalmente el capital cultural que posee una persona. Por último, el capital social es definido por Bourdieu como “...aquellos recursos potenciales o actuales asociados a una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos” (1996:148).

## 4. Lineamientos metodológicos

En Ciencias Sociales en especial, los estudios de caso constituyen una valiosa y frecuentemente utilizada estrategia de investigación por los fenómenos que permite estudiar y los interrogantes que permite responder. Yin (2003) señala que es una estrategia apropiada para responder a las preguntas “cómo” y “por qué”, cuando el/la investigador/a tiene un escaso control sobre el fenómeno y cuando ese fenómeno es contemporáneo y se pretende estudiarlo dentro del contexto de la vida real. En este último punto es claramente diferenciable del experimento, ya que mientras el estudio de caso es utilizado cuando se busca estudiar las condiciones del contexto en un caso particular, en el experimento se busca separar el contexto del fenómeno. En nuestro trabajo optamos por el estudio de caso como estrategia de investigación para analizar cómo es la implementación del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT) a nivel local en dos casos: los municipios de Malvinas Argentinas y Tigre.

Considerando como unidad de análisis la implementación a nivel municipal del PJMMT y habiendo enmarcado conceptualmente el problema, hemos de explicitar los aspectos de esa unidad sobre los que nos concentramos, las variables en las que éstos se descomponen y las fuentes a las que recurrimos.

En este trabajo nos interesa reconstruir el planteo original del programa para poder ponerlo en diálogo con la implementación a nivel local, poniendo en contexto a los municipios seleccionados.

Entendiendo el planteo original como el conjunto de orientaciones que guían el programa, o sea, no sólo en términos de normativa sino también de lo que se dice públicamente del mismo, tanto en los materiales de difusión como por parte de los/as funcionarios/as del MTEYSS, las subdimensiones que identificamos son el diagnóstico de partida, las estrategias para abordar el problema y la matriz institucional que el programa promueve para organizar sus acciones. Respecto del diagnóstico, las variables son la conceptualización del problema y la definición de los/as destinatarios/as. En referencia a las estrategias, las variables definidas son los factores que intervienen y los instrumentos de política aplicados. Utilizamos como fuentes secundarias el reglamento operativo del programa, los materiales de difusión y el discurso a nivel ministerial que aparece en diarios de tirada nacional. En cuanto a la subdimensión de la matriz institucional, las variables identificadas son el ámbito organizativo del programa y las funciones de los organismos que intervienen. El reglamento operativo, la normativa de las Oficinas de Empleo Municipal, los materiales de difusión del MTEYSS y el discurso del ministro y/o el secretario que aparece en diarios de tirada nacional son las fuentes secundarias a las que recurrimos.

La segunda dimensión es la implementación local. Señalamos cuatro subdimensiones, que son las mismas tres que definimos para la dimensión del planteo original (diagnóstico, estrategias y matriz institucional, con sus respectivas variables) más el entramado de actores. Las fuentes consultadas son, sin embargo, la documentación normativa sobre el programa a nivel de cada municipio, el organigrama municipal y los periódicos locales, como fuentes secundarias, y las entrevistas a funcionarios/as municipales, como fuentes primarias. Para el entramado de actores, las variables son los roles y funciones, el ámbito de actuación (nivel jurisdiccional y alcance territorial de su intervención), el nivel de institucionalización, los objetivos de su acción pública, las estrategias y tácticas en el proceso de toma de decisiones, los recursos, los niveles de autonomía y el conflicto potencial que existe entre tales actores. Las fuentes consultadas

para esta subdimensión son las definidas para las anteriores, pero en este punto también consideramos otras fuentes propias del ámbito local: periódicos locales, documentación del programa a nivel municipal, materiales de difusión de las Oficinas de Empleo municipales (fuentes primarias) y entrevistas a funcionarios/as municipales, a actores locales (la institución encargada del dictado del curso introductorio en cada municipio) y a funcionarios/as de la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) de San Martín, involucrados en la gestión local del programa (fuentes secundarias).

Hemos decidido ver estas dos dimensiones (el planteo original y la implementación local) “en espejo”, es decir, utilizar las mismas subdimensiones y variables debido a que consideramos que ello nos facilita el análisis a la hora de develar rupturas y continuidades entre ellas, que es el objetivo general de este estudio.

La tercera dimensión es el contexto municipal. Sus subdimensiones son el contexto político-institucional y las características sociodemográficas. En cuanto al contexto político-institucional, las variables que consideramos son la cantidad de mandatos del actual intendente de cada municipio, el porcentaje de votos y el organigrama de la agenda gubernamental de la política social. Recurrimos al sitio web del municipio y a la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires como fuentes secundarias, y a entrevistas a funcionarios/as municipales, actores locales y funcionarios/as de la GECAL como fuentes primarias. En lo que hace a las características sociodemográficas, las variables son el total de población del municipio, el porcentaje de NBI de esa población, el porcentaje de población joven y el porcentaje de población joven potencial destinataria del programa; estos datos son puestos en relación con la provincia de Buenos Aires en general y con el conurbano bonaerense en particular. Las fuentes secundarias consultadas son los censos de 2001 y 2010.

En la Tabla 1 aparece ordenado lo mencionado.

Para producir información sobre las dimensiones, subdimensiones y variables identificadas, recurrimos a dos técnicas de relevamiento de datos: la revisión y el análisis de fuentes secundarias y la realización de entrevistas a informantes clave. (Ver Anexo 2)

Tabla 1. Dimensiones, subdimensiones, variables y fuentes

<b>Dimensiones</b>	<b>Subdimensiones</b>	<b>Variables</b>	<b>Fuentes</b>
Planteo original	Diagnóstico de partida	Conceptualización del problema	Reglamento Operativo Materiales de difusión
		Definición de destinatarios/as	Reglamento Operativo Materiales de difusión
	Estrategias	Factores sobre los que intervienen	Reglamento operativo Discurso altos funcionarios MTEYSS
		Instrumentos de política aplicados	Reglamento operativo Discurso altos funcionarios MTEYSS
	Matriz institucional	Ámbito organizativo (ideal)	Reglamento Operativo

		Funciones de los organismos intervinientes	Norma de Oficinas de Empleo
Implementación local	Diagnóstico de partida	Conceptualización del problema	Entrevista funcionario/a municipal
			Entrevista actor local
			Entrevista GECAL
			Documentación del programa a nivel local
			Material de difusión
			Periódicos locales
	Definición de destinatarios/as	Entrevista funcionario/a municipal	
		Entrevista actor local	
		Entrevista GECAL	
		Material de difusión	
	Estrategias	Factores sobre los que intervienen	Entrevista funcionario/a municipal
			Entrevista actor local
			Entrevista GECAL
			Periódicos locales
		Instrumentos de política aplicados	Entrevista funcionario/a municipal
			Entrevista actor local
			Entrevista GECAL
			Periódicos locales
	Matriz institucional	Ámbito organizativo (efectivo)	Organigrama municipal
		Funciones de los organismos intervinientes	Entrevista funcionario/a municipal
			Entrevista actor local
	Entramado de actores	Roles y funciones	Documentación del programa a nivel local
			Entrevista funcionario/a municipal
			Entrevista actor local
			Entrevista GECAL
		Ámbito de actuación	Entrevista funcionario/a municipal
			Entrevista actor local
			Entrevista GECAL
Nivel de institucionalización		Entrevista funcionario/a municipal	
		Entrevista actor local	
		Entrevista GECAL	
Nivel de profesionalización de los equipos		Entrevista funcionario/a municipal	
Objetivos, estrategias y tácticas		Entrevista funcionario/a municipal	
		Entrevista actor local	

		Recursos	Entrevista GECAL
			Periódicos locales
			Entrevista funcionario/a municipal
			Entrevista actor local
		Niveles de autonomía	Entrevista GECAL
			Periódicos locales
			Entrevista funcionario/a municipal
		Conflictos potenciales	Entrevista actor local
			Entrevista GECAL
			Periódicos locales
			Entrevista funcionario/a municipal
		Contexto municipal	Contexto político-institucional
Porcentaje de votos	Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires		
Agenda política social (Áreas involucradas)	Sitio web municipio		
	Entrevista funcionario/a municipal		
	Entrevista actor local		
Características sociodemográficas	Entrevista GECAL		
	% NBI		Censo
	Total de población		Censo
	% población joven		Censo
	% población joven potencial destinataria del programa		Censo



## 5. Reconstrucción del planteo original del programa

Si bien en este trabajo nos proponemos estudiar la implementación local del programa, la reconstrucción de su planteo original resulta insoslayable no sólo como punto de partida, sino también para atender las limitaciones que tenga para abordar el problema desde el propio diseño. En otras palabras, es de importancia detenerse en la reconstrucción del diseño del programa para no “pedirle” a la implementación algo que el propio planteo original no da. En este estudio no limitamos dicho planteo al reglamento operativo, sino que aludimos al conjunto de orientaciones que guían el programa, por lo que los materiales de difusión y el discurso del ministro y/o el secretario que aparece en diarios de tirada nacional también son considerados para su reconstrucción.

Realizamos primero una contextualización del programa, haciendo algunos comentarios sobre políticas de empleo juvenil en América Latina y sobre algunos antecedentes en Argentina. Luego lo analizamos en base a dos ejes: el modo en que interpela a los/as destinatarios/as y los problemas específicos que define junto con las líneas de intervención que propone para dar respuesta a ellos, por un lado, y la matriz institucional que delinea, por el otro. Finalmente, estudiamos brevemente el programa en base a los ejes de análisis de las políticas de empleo juvenil propuestos por Jacinto (2008 y 2009).

### 5.1. Antecedentes. Hacia una contextualización del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

En este apartado nos proponemos contextualizar el programa en base a dos ejes: las políticas de empleo orientadas hacia jóvenes en América Latina en general y en Argentina en particular, basándonos en los trabajos de Jacinto (2008 y 2009), y la revisión de algunos antecedentes de la década pasada en Argentina.

#### *a) Notas sobre políticas de empleo juvenil en América Latina*

Jacinto (2008) describe el panorama actual de los/as jóvenes en América Latina: en general, tienen un mayor nivel educativo que las generaciones pasadas, aunque es el grupo poblacional más afectado por el desempleo (especialmente, en países con mayores niveles históricos de formalidad, como los del Cono Sur), el acceso a la educación secundaria resulta insuficiente y hay pocas alternativas formativas para quienes no finalizan ese nivel, sumado a que su finalización es un requisito necesario pero no suficiente para conseguir un empleo de calidad, e, inclusive, un empleo.

Jacinto (2009) compara las políticas orientadas hacia la problemática del desempleo y el empleo precario entre la población joven en América Latina en los `90 respecto de las recientes, según el contexto económico de surgimiento, el diagnóstico sobre el desempleo juvenil y la concepciones sobre empleabilidad.

En cuanto a las políticas de los `90, el contexto económico de surgimiento se caracteriza principalmente por la preponderancia del sector terciario en detrimento del secundario y la disminución sostenida de la participación del empleo en el sector primario (fenómenos que se venían dando desde fines de los `70); la débil generación de empleos, que tiene lugar principalmente en el sector informal, y los salarios reales deteriorados, que no vuelven a recuperarse de sus pérdidas. Las consecuencias sociales de ello son un mayor nivel de pobreza y de regresividad en la distribución del ingreso, así como de desempleo y de deterioro de la calidad del empleo. En el caso de los

jóvenes en particular, su vinculación con el mercado de trabajo asume como rasgos estructurales el desempleo y el subempleo; las brechas entre jóvenes de distintos sectores sociales para el acceso a la educación y al empleo son muy amplias y más aún para la educación y el empleo de calidad. En este contexto, las políticas de empleo se orientan a flexibilizar las barreras institucionales y del mercado de trabajo, por una parte, y a reforzar el capital humano mediante capacitación y autoempleo, por la otra.

En los `90, el diagnóstico sobre el desempleo juvenil de los dispositivos existentes pasa por el escaso capital humano que poseen algunos jóvenes (pobres y con estudios primarios y/o secundarios incompletos), basado en una concepción de empleabilidad restringida, que ve una baja empleabilidad de esos/as jóvenes por su falta de competencias básicas para desempeñarse en un empleo. Así, hay dos tipos de dispositivos: por un lado, el modelo de mercado, que se trata de programas ligados a políticas activas de empleo, dirigidos en general por ministerios de trabajo, que se orientan hacia la capacitación y la inserción en el mercado formal de trabajo; allí intervienen entidades de capacitación diferentes a las que ya existen, que, si bien son más flexibles a la demanda de las empresas, también son efímeras. Por otro lado, están los subsidios del Estado, a través de los ministerios de desarrollo social, al desarrollo de proyectos de capacitación en el campo de la educación no formal, orientadas hacia el sector informal del mercado de trabajo, al trabajo por cuenta propia y a microemprendimientos. En ambos casos, no hay articulación con la educación formal ni con la oferta regular de formación profesional.

De manera que, de acuerdo con la autora, hay una simplificación de la problemática de la inserción laboral de los/as jóvenes (en especial, de los/as jóvenes pobres), ya que se omiten el deterioro general del mercado de trabajo, los modelos societales excluyentes, la debilidad de las instituciones educativas y las condiciones subjetivas de los/as jóvenes.

Uno de los exponentes más sobresalientes de este tipo de dispositivos es un programa que se ha desarrollado en la década de 1990 en varios países de América Latina, ligado a los Ministerios de Trabajo, en base a préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La primera experiencia fue en Chile, con el Programa Chile Joven. Luego, se fue extendiendo a otros países, con un formato similar: Proyecto Joven en Argentina, Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes en Colombia y Opción Joven (luego ProJoven) en Uruguay, entre otros. (Abdala, 2001)

A mediados de la década del 2000, Jacinto identifica en la región una reactivación económica y algunos cambios en las políticas de empleo para jóvenes. Respecto del contexto socioeconómico, hay mejoras en las condiciones macroeconómicas dado el incremento de los precios de los commodities a nivel internacional y los cambios en las orientaciones políticas de los gobiernos. No obstante ello, persiste la baja calidad de los empleos (con una alta incidencia del sector informal), la inestabilidad en los puestos de trabajo (ya sea por no existir un contrato o por tratarse de contratos a corto plazo) y las dificultades de los/as jóvenes en particular para insertarse en el mercado de trabajo, por la aún mayor incidencia de la informalidad y la inestabilidad en este grupo, así como de la segmentación social y la segregación residencial que operan como barreras para el acceso al mercado de trabajo. En este marco, los/as jóvenes adoptan nuevas percepciones y actitudes hacia el empleo, que ya no ocupa un lugar central. La autora advierte, no obstante, que estas percepciones y actitudes, si bien no deben omitirse, tampoco deben operar como base para configurar una nueva versión de responsabilización individual del problema.

La reactivación económica y el cambio en las orientaciones de política de los gobiernos permiten generar cambios en las políticas de empleo para jóvenes. Jacinto habla de una consolidación de las políticas activas de empleo o “workfare”: “...no se trata de un subsidio a la pobreza sino de una oportunidad de hacerse responsable de la percepción del beneficio, y de fortalecer sus capacidades.” (2009:130) Las características que asumen los dispositivos recientes, según señala la autora, son: la importancia que adquieren los cursos de capacitación laboral, la inclusión de componentes de orientación y acompañamiento en el proceso de inserción, la incorporación de la perspectiva de la “inclusión ciudadana”, la articulación con la educación formal y la escolaridad, con modalidades semipresenciales y alternativas, la vinculación con la oferta regular de los institutos de formación profesional y la centralidad de lo local, que es una continuidad respecto de los dispositivos de los `90. Además, se incluyen otros dos componentes, nula o escasamente explorados antes. El componente de socialización laboral pone énfasis en intervenir en las disposiciones y actitudes de los/as jóvenes hacia el trabajo, mediante pasantías y programas de primer empleo, con el objetivo de experimentar las reglas del juego del trabajo y operar como puentes con el empleo decente. El componente de la orientación sociolaboral tiene el objetivo de facilitar vínculos con las empresas y con fuentes de información y de brindar orientación para evaluar el propio perfil, los pasos a seguir en la búsqueda de empleo, etc. Este componente, abordado generalmente desde la modalidad de taller, tiende a poner un fuerte acento en la personalización y puede tener como contenidos desde saberes operativos (por ejemplo, cómo elaborar el curriculum vitae, cómo enfrentar una entrevista laboral), o llegar a trabajar con la metodología más compleja de “proyecto ocupacional”. El hincapié en estos componentes se basa en un diagnóstico de falta de acceso y de comprensión de la información sobre el empleo y de desconocimiento de los distintos segmentos y reglas del juego en el mundo del trabajo por parte de los/as jóvenes.

Jacinto concluye, pues, identificando tres grandes ejes de diferenciación entre los dispositivos de los `90 y los más recientes: un pasaje del Estado subsidiario a una nueva regulación estatal, otro pasaje de la institucionalidad de la capacitación laboral como “mercado” a ser un componente dentro de un sistema de formación profesional, y un tercer pasaje desde “necesidades de capacitación” hacia “necesidades de orientación”. (2009:138)

En la misma línea, en un trabajo previo, Jacinto (2008) habla de los cambios, las permanencias y las nuevas tendencias de las políticas de apoyo a la inserción laboral de los/as jóvenes en el marco de los cambios sociopolíticos y económicos recientes en la región. Entre los cambios que la autora identifica, señalamos: una mayor presencia de empresas formales que participan activamente en estas propuestas, en especial (aunque no sólo) a través de pasantías; una revalorización de las instituciones públicas de formación, en oposición a las propuestas de los `90, que privilegiaban las instituciones privadas; la inclusión sistemática de pasantías dentro de las líneas de acción, que, a pesar de las numerosas críticas que se les pueden realizar, son reconocidas por su gran potencial como fuentes de aprendizaje, de motivación e incluso de trabajo posterior a su realización. Pero también hay rasgos que persisten: la dificultad para conformar redes amplias de articulación entre instituciones formadoras y lugares de trabajo, y la gestión descentralizada en los municipios, principalmente, al tiempo que el diseño y el financiamiento están centralizados en el nivel nacional.

Las nuevas tendencias que la autora destaca son: una mayor articulación con instituciones estables, como las educativas; ligado a lo anterior, una mayor articulación con servicios educativos semipresenciales o alternativos, que se adaptan más a las

necesidades e intereses de los/as jóvenes, lo que denota la centralidad que se le otorga a la educación formal en la formación para el trabajo; la inclusión sistemática de un módulo de “competencias sociolaborales”, que puede incluir saberes operativos (cómo armar el curriculum vitae, cómo enfrentar una entrevista laboral) o llegar a trabajar con la metodología más compleja de “proyecto ocupacional”, lo que implica un reconocimiento de la importancia de este tipo de competencias sociales, en relación con competencias técnicas específicas, en el acceso y la permanencia en el empleo; el avance en la identificación y estandarización de las competencias laborales, acotado no obstante a casos puntuales; el acompañamiento en el proceso de inserción laboral, a través del servicio de intermediación laboral, por ejemplo, aunque hay déficits tanto en el seguimiento y asesoramiento posterior de los/as egresados/as como en la capacidad para articular con otros actores e instituciones que intervienen en el ámbito de los/as jóvenes.

Jacinto también señala aquello que aún queda pendiente en estas experiencias: reforzar de un modo sistémico las articulaciones entre los distintos servicios y programas orientados hacia los/as jóvenes y avanzar en cómo abordar la heterogeneidad de la juventud.

Finalmente, en base a lo desarrollado, Jacinto (2009) explicita algunos debates vigentes en la actualidad: la convivencia entre el énfasis de los dispositivos recientes en brindar puentes con el empleo decente y la escasez de este tipo de empleo, que es una condición estructural que excede las políticas específicas; la necesidad de crear condiciones que favorezcan la sostenibilidad de los emprendimientos; las distancias y la desarticulación entre el sistema educativo del mundo productivo respecto de la educación formal y la formación profesional, y la necesidad de dar más importancia a las perspectivas subjetivas de los/as jóvenes en torno del trabajo y de indagar cuáles son sus motivaciones a la hora de participar en estos dispositivos, ya que no siempre buscan formarse, sino que muchas veces tales dispositivos son vistos como espacios de contención y sociabilidad, como una oportunidad para seguir estudiando o como la posibilidad de tener un ingreso en un contexto de desocupación.

#### *b) Algunos antecedentes en Argentina*

En este apartado presentamos algunos antecedentes del programa estudiado: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra y el Seguro de Capacitación y Empleo. Hacemos una descripción breve de cada uno de ellos, deteniéndonos en sus destinatarios, sus objetivos, las principales acciones, la inserción institucional, el problema que definen y la resolución que buscan darle.

Elegimos estos programas, por una parte, porque son los programas de empleo que han surgido en la última década, y por otra parte, porque tienen un mayor alcance y cobertura a nivel nacional, a diferencia de otros programas de empleo de las últimas décadas. Asimismo, coincidimos con Hopp (2009) en que el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados marca el comienzo del cambio de orientación de las políticas sociales, que se refuerza en 2003. Este viraje se vincula con la voluntad del gobierno nacional de distanciarse del modelo neoliberal y sus medidas de ajuste estructural, que han contribuido a profundizar los problemas sociales, y de una política social caracterizada por la focalización y el asistencialismo.

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) se crea en el año 2002, en el marco de la declaración de emergencia ocupacional a nivel nacional. Es instrumentado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEYSS) y está destinado a

jefes y jefas de hogar desocupados/as con hijos de hasta 18 años o discapacitados de cualquier edad, extensivo a jóvenes desocupados/as y mayores de 60 años que no acceden a una prestación previsional. Tiene el objetivo de brindar una ayuda económica con el fin de garantizar un ingreso mínimo mensual a las familias, para asegurar el acceso de los hijos a la educación formal y propiciar la incorporación de los/as jefes/as de hogar en la educación formal o en cursos de capacitación que contribuyan a su reinserción laboral. Las principales acciones del programa son la ayuda económica y, como contraprestación, la incorporación en la educación formal, en cursos de capacitación o en actividades laborales que se ofrezcan en el marco del programa. Para el PJJHD, el problema es la dificultad de las familias para generar ingresos en un contexto de emergencia ocupacional nacional que les impide que sea el trabajo el que proporcione esos ingresos. Por lo que la solución apunta a proveer a las familias de una retribución mínima a cambio de una contraprestación, sea incorporándose en la educación formal, en cursos de capacitación o en una actividad laboral.

El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra (en adelante, Manos a la obra) se crea en el año 2003, en un contexto de crisis económica persistente. Está destinado a personas desocupadas o subocupadas, en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, para que conformen experiencias productivas y/o comunitarias enmarcadas en procesos de desarrollo local. Busca contribuir a la mejora del ingreso de la población destinataria, promover el sector de la economía social en el marco de procesos de desarrollo local, fortalecer a organizaciones públicas, privadas y sociales para la mejora de los procesos de desarrollo local y promover la participación de los actores locales en tales procesos. Los ejes del plan son la promoción del desarrollo local y la “inclusión social” a través de la generación de empleo y la participación en espacios comunitarios. (Hopp, 2009) En este sentido, sus principales acciones son el apoyo económico y financiero a emprendimientos productivos, el fortalecimiento institucional de espacios concertación local y la asistencia técnica y capacitación en la formulación y ejecución de proyectos. El plan es instrumentado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). El problema que define es la vulnerabilidad social de sectores con bajos recursos que, al tener dificultades para insertarse en el mercado formal de trabajo, desarrollan emprendimientos en el marco de la economía social, y que este tipo de emprendimientos tienen dificultades en su desarrollo. De manera que la solución que propone es el fortalecimiento de estas estrategias alternativas al trabajo en relación de dependencia.

El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) se crea en el año 2006, una vez establecido el cese de de la emergencia ocupacional nacional, como estrategia para la inserción o reinserción de los ex-beneficiarios del PJJHD con condiciones de empleabilidad. Está destinado a ex-beneficiarios/as del PJJHD que opten por él, extensivo a beneficiarios de otros programas de empleo y sociales y a otras personas desocupadas. Su objetivo es brindar apoyo a trabajadores desocupados en la búsqueda de empleo, la actualización de sus competencias laborales y su inserción en empleos de calidad. Las principales acciones del seguro son la prestación dineraria no remunerativa por un máximo de 24 meses y el apoyo a la inserción laboral a través de las Oficinas de Empleo municipales y la Red de Servicios de Empleo que ellas conforman, en lo que se refiere a orientación y asistencia en la búsqueda de empleo, intermediación laboral, servicios de formación básica y profesional, entrenamiento para el trabajo y asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo. El seguro está instrumentado por el MTEYSS. El SCyE reconoce que, aun a pesar de la mejora reciente en los niveles de empleo, buena parte de la población ha permanecido por un lapso prolongado de tiempo como

desempleada o inserta en empleos informales y precarios, por lo que ha estado imposibilitada de acceder a protecciones sociales. Es por ello que propone como solución un seguro de base no contributiva, que complementa el seguro de desempleo, de base contributiva, para cubrir a dicha población, acompañado de la generación de herramientas para mejorar su empleabilidad y su inserción laboral.

Estos dispositivos, instrumentados en la última década, tienen puntos de contacto y diferencias entre sí: un punto en común entre el PJJHD y el SCyE es que son instrumentados por el MTEYSS, a diferencia del Manos a la Obra, instrumentado por el MDS. En este sentido, el modo de definir a la población objetivo también se realiza de acuerdo a criterios diferentes: mientras los programas a cargo del MTEYSS definen a sus destinatarios en base a su relación con el mercado de trabajo (personas desocupadas), Manos a la Obra, a cargo del MDS, tiene como población objetivo a personas desocupadas o subocupadas y en situación de vulnerabilidad social, por lo que entran a jugar otras variables, de índole económica y social, más allá de la condición de ocupación. No obstante las diferencias, estos tres dispositivos otorgan un monto de dinero no remunerativo.

El PJMMT, por su parte, también otorga montos de dinero no remunerativos a quienes participan de él. El ministerio del que depende es el MTEYSS, al igual que el PJJHD y el SCyE. El programa guarda varias similitudes con éste último también en lo que respecta a las prestaciones. Pero lo distintivo es el recorte de la población destinataria: se trata de una población definida según un rango etario (18 a 24 años) que cumpla con dos requisitos, uno en relación al mercado de trabajo (desocupado/a) y otro respecto del nivel educativo (estudios primarios y/o secundarios incompletos). A continuación, profundizamos en las características de este programa.

## 5.2. Diagnóstico y estrategias

De acuerdo con la información que brinda el MTEYSS, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (en adelante, PJMMT) es un programa nacional impulsado por tal ministerio, que se crea en 2008 en un contexto de mejora de los niveles de empleo. Está financiado por los créditos que se le asignan en el presupuesto de la administración nacional y por el préstamo 7474 del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para la creación de un sistema de formación continua. Se orienta hacia jóvenes de entre 18 y 24 años de edad que residan de manera permanente en el país, no hayan finalizado los estudios primarios y/o secundarios y se encuentren desempleados/as. Tiene el objetivo de “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 prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.”<sup>4</sup>

¿Cuál es el diagnóstico que realiza el MTEYSS al proponerse tales objetivos con tales destinatarios/as? La resolución de creación del programa afirma entre sus considerandos:

“Que los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional se han traducido en una sostenida mejora en la economía, haciendo eje en la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la inclusión social.

---

<sup>4</sup> Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. En: <http://www.trabajo.gov.ar/jovenes/>. Consultado al 21/03/2013.

Que es necesario profundizar esta estrategia para enfrentar la situación de desempleo que aún afecta a las y los jóvenes de DIECIOCHO (18) a VEINTICUATRO (24) años de edad con estudios formales incompletos; consolidando el conjunto de instituciones y acciones en ejecución y creando nuevas herramientas para la mejora de la empleabilidad y la inserción laboral de los mismos.

Que las y los jóvenes adquieren un valor trascendental y preponderante como actores estratégicos del desarrollo integral de la sociedad, siendo la educación, la formación y los procesos de apoyo a la inserción en empleos de calidad las llaves para el logro del mencionado objetivo.”

O sea que, aun a pesar de la mencionada mejora en la economía nacional en general y en los niveles de empleo en particular, los/as jóvenes con estudios obligatorios incompletos son un grupo poblacional que sigue teniendo dificultades para insertarse en empleos de calidad. Pero además de ello, resulta de importancia atender este problema porque los/as jóvenes en general son reconocidos como actores estratégicos, de gran relevancia para el desarrollo de la sociedad.

En uno de los materiales de difusión, elaborado por el MTEYSS, que busca presentar el programa y que, en ese sentido, está orientado no sólo hacia los/as jóvenes sino también hacia las empresas y el público en general, encontramos, como respuesta a la pregunta “¿Por qué una política de formación y empleo para jóvenes?”:

"Los mercados de trabajo regionales absorben lentamente a los jóvenes que intentan ingresar a trabajos de calidad. Actualmente, uno de cada cuatro jóvenes se encuentra desocupado en la Argentina y la gran mayoría de los que acceden a un empleo lo ejerce en condiciones precarias: trabajo no registrado, malas condiciones salariales, alta rotación.

A los jóvenes que no han completado sus estudios primarios o secundarios se les presentan fuertes barreras para acceder a empleos calificados, con salarios más elevados y con mejores condiciones de trabajo. En el caso de las mujeres jóvenes, estas barreras de acceso se multiplican cuando tienen obligaciones familiares o menores a cargo."

Aquí, el problema definido adquiere algunas características adicionales: se reconoce la existencia de dificultades de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo a nivel regional (no sólo nacional) y se alude a los atributos que adquiere este problema en Argentina en particular: el alto nivel de desocupación entre esta población y la precariedad que caracteriza a los empleos de quienes no están desocupados/as. En el segundo párrafo, se detiene particularmente en los/as jóvenes que no han finalizado los estudios obligatorios, quienes por ello tienen mayores dificultades para conseguir mejores empleos, y en las mujeres con estas características, cuya situación se agrava aún más, debido a las “obligaciones familiares” que tienden a asumir en mayor medida que los hombres. Como veremos a continuación, a pesar de reconocer que las mujeres tienen mayores dificultades, desde el planteo original no hay una estrategia que reconozca este hecho y que se oriente a dar algún tipo de respuesta a él.

Pero también está la palabra de los altos funcionarios del MTEYSS respecto de las problemáticas que el programa se propone abordar. El ministro Carlos Tomada afirmó a fines de 2011: “Tener un proyecto laboral permite una nueva mirada que les da a los jóvenes la oportunidad de recuperarse a sí mismos, de ser protagonistas de su historia y del cambio.” (“Jóvenes capacitados” En: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-181500-2011-11-18.html>. Consultado al 21/03/2013) De manera que una de las problemáticas es la ausencia de proyección en los/as jóvenes, que tiene un impacto negativo en su autonomía.

El subsecretario de Políticas de Empleo y Formación Profesional, dependiente de la Secretaría de Empleo del MTEYSS, Matías Barroetaveña, explica, en esa misma nota, la importancia de atender a esta población:

“Muchos de estos chicos y chicas fueron víctimas del proceso que se dio en los ’90; muchos han sufrido la exclusión, no pudieron cumplir la escolaridad obligatoria o no tuvieron la experiencia de una familia ordenada en términos del trabajo. Por eso es muy importante trabajar con ellos para que vean que hoy existen estas posibilidades y un rol activo del Estado redistribuyendo oportunidades.” (“Jóvenes capacitados” En: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-181500-2011-11-18.html>. Consultado al 21/03/2013)

El subsecretario señala la imposibilidad de finalizar los estudios obligatorios y la falta de contacto con el mercado formal de trabajo como los dos grandes problemas de esta población que las políticas ministeriales en general y el PJMMT en particular se proponen abordar, destacando que actualmente existen más posibilidades para que esos problemas puedan revertirse, en parte porque el Estado destina recursos para ello.

En base a este diagnóstico, las líneas de acción<sup>5</sup> del programa son:

- *El curso introductorio de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo.* Se trata de cuatro talleres: Construcción de un proyecto formativo y ocupacional, Derechos y deberes de los trabajadores, Condiciones de trabajo y salud ocupacional y Alfabetización digital. Su duración es de dos meses y la asistencia a los mismos es de carácter obligatorio para poder continuar con las restantes actividades del Programa, exceptuando la finalización de estudios que puede realizarse simultáneamente. Su objetivo es contribuir en la construcción del proyecto formativo y ocupacional de los/as jóvenes, teniendo en cuenta “1) sus intereses, necesidades y prioridades; 2) las particularidades de su entorno social y productivo; 3) los saberes y habilidades para el trabajo adquiridos durante su trayectoria ocupacional; 4) estrategias adecuadas para planificar y desarrollar su itinerario de formación para la búsqueda y acceso al empleo.” (Reglamento del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Resolución de la Secretaría de Empleo N°764/2011) Tanto el diseño del curso como los materiales están a cargo de la Secretaría de Empleo del MTEYSS. Por la realización de esta prestación, los/as jóvenes perciben un monto mensual de \$450.
- *Los cursos de apoyo a la empleabilidad e integración social.* Tienen una duración máxima de cuatro meses y están orientados a generar un mayor compromiso de los/as jóvenes con las actividades del programa, a través del tratamiento de distintas temáticas que los/as afectan y/o que son de su interés, como derechos humanos, salud, violencia, adicciones. Por la realización de esta prestación, los/as jóvenes perciben un monto mensual de \$450.
- *Los talleres de apoyo a la búsqueda de empleo.* Tienen una duración máxima de seis meses y tienen como objetivo orientar y asistir a los/as jóvenes en la elaboración de estrategias apropiadas para la búsqueda de empleos de calidad. Por la realización de esta prestación, los/as jóvenes perciben un monto mensual de \$450.

<sup>5</sup> En este trabajo consideramos las líneas de acción como las estrategias del programa. También les llamamos líneas de intervención.



- El *apoyo a la terminalidad de los estudios primarios y secundarios*, que pretende ser una estrategia de inclusión ciudadana y laboral. La Secretaría de Empleo articula con las carteras provinciales para generar vacantes en escuelas de adultos a los fines de garantizar que los y las jóvenes puedan ingresar, sostener y finalizar sus estudios. El Reglamento operativo que rige desde 2011 distingue entre el sistema gradual (o tradicional) y el sistema modular (o alternativo) para completar los estudios, ya que en base a esa diferenciación, los incentivos (económicos) difieren: mientras que quienes estén en el sistema gradual reciben incentivos luego de los recesos de verano e invierno y cada vez que aprueben un grado o año, quienes estén en el sistema modular reciben incentivos cada vez que aprueben un módulo.<sup>6</sup>
- Los *cursos de formación profesional ofrecidos por la Oficina de Empleo municipal*, según las articulaciones que realice en su Esquema Local de Prestaciones con centros de formación profesional, sindicatos, cámaras empresariales u organizaciones sociales que desarrollen este tipo de cursos. Por la realización de esta prestación, los/as jóvenes perciben un monto mensual de \$450. Y al aprobar el curso reciben otra suma de dinero adicional.<sup>7</sup>
- La *certificación de competencias laborales adquiridas en experiencias previas*. La Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional, a través de la Unidad Técnica de Certificación de Competencias, es la encargada de normalizar y certificar las competencias laborales. Actualmente, hay 24 organismos sectoriales de certificación que están activos, entre los que se encuentran el de la construcción, el de pasteleros, el de pizzeros y el de producción familiar frutihortícola y de granja.
- La *generación de emprendimientos independientes* para aquellos/as jóvenes que se orienten hacia esa salida laboral, a través de la asistencia legal, técnica y financiera para iniciar la actividad. Las y los jóvenes interesadas/os en

<sup>6</sup> Resolución Secretaría de Empleo N°764/2011: "ARTICULO 57.- Asignaciones estímulo - Estudios formales - Sistema Gradual. Los jóvenes que cursen estudios formales, primarios o secundarios, en el Sistema Gradual percibirán:

1) una asignación estímulo de PESOS TRESCIENTOS (\$ 300), por conservar la escolaridad luego de transcurrido el receso escolar de verano;

2) una asignación estímulo de PESOS TRESCIENTOS (\$ 300), por conservar la escolaridad luego de transcurrido el receso escolar de invierno.

ARTICULO 58.- Incentivos - Estudios formales - Sistema Gradual. Los jóvenes que aprueben un grado, año o nivel educativo de sus estudios primarios o secundarios en el Sistema Gradual percibirán en un solo pago la suma de PESOS SEISCIENTOS (\$ 600).

ARTICULO 59.- Incentivos - Estudios formales - Sistema Modular. Los jóvenes que aprueben un módulo de sus estudios primarios o secundarios en el Sistema Modular percibirán en un solo pago la suma de PESOS CIENTO CINCUENTA (\$ 150). Los participantes podrán percibir por este concepto incentivos por hasta un monto máximo de PESOS NOVECIENTOS (\$ 900) por año calendario.

ARTICULO 60.- Estudios formales - Definiciones. A efectos de la aplicación del presente Capítulo, se entenderá que el sistema para la certificación de estudios formales obligatorios es:

1) "Gradual": cuando requiera la asistencia en aula durante los meses del calendario escolar fijado por la autoridad competente, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, y prevea la aprobación de grados, años o niveles educativos al finalizar cada ciclo lectivo;

2) "Modular": cuando contemple regímenes semipresenciales, a distancia u otras formas no tradicionales y prevea la aprobación de módulos y/o trayectos formativos."

<sup>7</sup> Resolución Secretaría de Empleo N°764/2011: "ARTICULO 61.- Incentivos - Formación profesional. Los jóvenes que aprueben un curso de formación profesional percibirán en un solo pago la suma de PESOS CIENTO CINCUENTA (\$ 150), multiplicada por la cantidad de meses de duración o por cada CINCUENTA (50) horas de carga curricular, por hasta un máximo de PESOS NOVECIENTOS (\$ 900) por curso."

desarrollar un emprendimiento independiente asisten a cursos de gestión empresarial y elaboran un plan de negocios para su aprobación y posterior puesta en marcha. Estas actividades se ejecutan en el marco de la Línea de Promoción del Empleo Independiente del Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales, dependiente del mismo ministerio. Por la asistencia al curso de gestión empresarial y la formulación del plan de negocios, los/as jóvenes perciben una ayuda económica mensual de \$450 por tres meses, como máximo. Una vez aprobado el plan de negocios, tienen un acompañamiento para poder implementarlo a través de tutorías y perciben una suma de hasta \$15000 para la formación del capital y un incentivo económico de \$450 por nueve meses como máximo. Es posible pedir un refinanciamiento de hasta \$8000 si el emprendimiento se encuentra activo después de un año del primer financiamiento. (Resolución 1862/2011 de la Secretaría de Empleo)

- Las *acciones de entrenamiento para el trabajo*. Están orientadas a que los/as jóvenes mejoren sus condiciones de empleabilidad a través de prácticas en ambientes de trabajo que incluyen formación tanto teórica como práctica en un puesto, así como el seguimiento y la asistencia por parte de tutores/as de la empresa. Hay cuatro líneas de acción: entrenamiento en el sector privado, en el sector público, en instituciones sin fines de lucro y para trabajadores con discapacidad. Por la realización de esta prestación, los/as jóvenes perciben un monto mensual de \$1000, que son financiados por el MTEYSS y/o por la entidad ejecutora, según el caso de que se trate.<sup>8</sup>
- El *apoyo a la inserción laboral mediante pasantías* de uno a seis meses de duración, en el sector privado, y de uno a doce meses, en el sector público, con incentivos financieros para estas últimas, de acuerdo con la línea de promoción del empleo asalariado del Programa de Inserción Laboral del mismo ministerio. La Secretaría de Empleo brinda asistencia económica a las micro y pequeñas empresas y las personas jurídicas privadas sin fines de lucro para la compra de herramientas, ropa de trabajo y elementos de seguridad e higiene; los montos destinados a tales fines no superan los \$1500 por trabajador/a. Por la realización de esta prestación, los/as jóvenes perciben el salario establecido para la categoría laboral que corresponda, de acuerdo con las normas legales y convencionales

<sup>8</sup> Resolución Secretaría de Empleo N°879/2011: "ARTICULO 19.- Ayuda económica. Los participantes de proyectos de la LINEA DE ENTRENAMIENTO EN EL SECTOR PRIVADO percibirán una ayuda económica mensual no remunerativa de PESOS UN MIL (\$1.000); solventada de los siguientes modos:

1) En el caso de microempresas, el pago de la ayuda económica estará a cargo del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.

2) En el caso de unidades productivas incluidas en el PROGRAMA DE TRABAJO AUTOGESTIONADO o en el PROGRAMA DE EMPLEO INDEPENDIENTE Y ENTRAMADOS PRODUCTIVOS LOCALES, el pago de la ayuda económica estará a cargo del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.

3) En el caso de pequeñas o medianas empresas, el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL abonará al participante la suma de PESOS SETECIENTOS (\$ 700) y las empresas la suma de PESOS TRESCIENTOS (\$ 300).

4) En el caso de empresas grandes, el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL abonará al participante la suma de PESOS TRESCIENTOS (\$ 300) y las empresas la suma de PESOS SETECIENTOS (\$ 700)."

aplicables, financiado por el MTEYSS y por el empleador,<sup>9</sup> y las contribuciones a la seguridad social correspondientes.

Como hemos mencionado en cada caso, todas estas prestaciones están acompañadas de ayudas económicas para los/as jóvenes, que oscilan de acuerdo a la prestación de que se trate, pero que van desde \$225, por la asistencia a entrevistas para el apoyo a la búsqueda de empleo sin la realización de otra prestación simultáneamente, hasta \$6000, para el financiamiento de un emprendimiento productivo. Dichas ayudas económicas son incompatibles entre sí, o sea, si un/a joven está realizando más de una prestación simultáneamente, sólo percibe mensualmente \$450. Asimismo, son incompatibles con una remuneración laboral o un ingreso económico, originados en una relación de trabajo o en una actividad independiente no asistidas económicamente a través del Programa, con prestaciones por desempleo, prestaciones previsionales o pensiones no contributivas (salvo las otorgadas en razón de la discapacidad de su titular), con prestaciones dinerarias previstas en programas nacionales, provinciales o municipales de empleo o de capacitación laboral cuyas acciones no se complementen con el presente Programa. (Art. 56, Resolución 764/2011 de la Secretaría de Empleo)

Existe, además, un componente de tutoría y acompañamiento permanente: cada joven cuenta con la asistencia de un/a tutor/a, que lo/a acompaña el tiempo que permanezca en el programa, manteniendo reuniones periódicas para indagar en el desempeño en las actividades y promover su sostenimiento, principalmente.

Las Oficinas de Empleo Municipal son los organismos de referencia del Programa en el nivel local; es decir, tienen la función de proveer soluciones tanto para las personas desempleadas, a través de la formación y la calificación para el trabajo, como para las empresas locales que demandan trabajadores/as. En este sentido, son las Oficinas de

<sup>9</sup> Resolución Secretaría de Empleo N°2186/2010: "ARTICULO 17.- Ayuda económica - Montos. Los trabajadores incorporados a la Línea de PROMOCION DEL EMPLEO ASALARIADO EN EL SECTOR PRIVADO percibirán una ayuda económica mensual a cargo del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL de:

1) PESOS UN MIL (\$ 1.000), cuando fueran contratados a tiempo completo;

2) PESOS QUINIENTOS (\$ 500), cuando fueran contratados a tiempo parcial.

En el caso de trabajadoras mujeres, a partir del cuarto mes de su contratación los montos de las ayudas económicas previstas en los incisos 1) y 2) ascenderán a PESOS UN MIL DOSCIENTOS CINCUENTA (\$ 1.250) y PESOS SEISCIENTOS VEINTICINCO (\$ 625), respectivamente.

(...) ARTICULO 24.- Ayuda económica - Montos. Los trabajadores incorporados a la Línea de PROMOCION DEL EMPLEO ASALARIADO EN EL SECTOR PUBLICO percibirán una ayuda económica mensual a cargo del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL de hasta:

1) PESOS UN MIL (\$ 1.000), cuando fueran contratados a tiempo completo;

2) PESOS QUINIENTOS (\$ 500), cuando fueran contratados a tiempo parcial.

ARTICULO 25.- Ayuda económica - Límites. La ayuda económica mensual a cargo del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL no podrá exceder:

1) el SETENTA Y CINCO POR CIENTO (75%) del salario establecido para la categoría laboral en la que se contrata al trabajador, cuando éste fuera menor de CUARENTA Y CINCO (45) años;

2) el NOVENTA POR CIENTO (90%) del salario establecido para la categoría laboral en la que se contrata al trabajador, cuando éste tuviera CUARENTA Y CINCO (45) años o más.

(...) ARTICULO 32.- Ayuda económica - Montos. Los trabajadores incorporados a la Línea de PROMOCION DEL EMPLEO ASALARIADO PARA TRABAJADORES CON DISCAPACIDAD percibirán una ayuda económica mensual a cargo del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL de:

1) PESOS UN MIL QUINIENTOS (\$ 1.500), cuando fueran contratados a tiempo completo;

2) PESOS SETECIENTOS CINCUENTA (\$ 750), cuando fueran contratados a tiempo parcial.

ARTICULO 33.- Ayuda económica - Sector Público - Límite. En el caso de trabajadores con discapacidad contratados por empleadores del sector público, la ayuda económica mensual a cargo del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL no podrá exceder el NOVENTA POR CIENTO (90%) del salario establecido para la categoría laboral que corresponda."

Empleo las encargadas de brindar las prestaciones previstas en el programa a los/as jóvenes.

Una vez identificadas las estrategias, que son explícitas en el planteo original del programa, nos detenemos en los problemas que define el programa, retomando también el análisis que realizamos al inicio de este apartado. Podemos afirmar que el principal problema que define es uno que afecta a un grupo social en particular: el desempleo en los/as jóvenes que no han finalizado sus estudios primarios y/o secundarios, en un contexto de mejora (sostenida) de los niveles de empleo. En otras palabras, los/as jóvenes son el grupo social que más dificultades tiene para insertarse en el mercado de trabajo en general y en empleos de calidad en particular (especialmente, aquellos/as que no finalizaron los estudios obligatorios). Para la reconstrucción de los problemas específicos que conforman este problema general proponemos dos formas complementarias de abordarla, tomando como base las líneas de intervención en ambos casos: por un lado, deducimos los problemas específicos de aquellas, o sea, las líneas de intervención nos dan la pauta de la existencia de un problema específico que se propone resolver (Ver Cuadro 1). Por otro lado, conceptualizamos los problemas en términos de déficits en los distintos tipos de capital de los/as jóvenes, siguiendo el desarrollo teórico de Bourdieu (1996).

En el Cuadro 1, cruzamos las líneas de intervención presentes en el programa con los problemas que define. Si bien las primeras están explícitas en el planteo original, no sucede lo mismo con los segundos, por lo que los hemos reconstruido considerándolos como la contracara de las líneas de intervención propuestas. En otras palabras, pensamos tales líneas como las soluciones que el programa da a determinados problemas que define aunque no siempre explícita. Como líneas de intervención señalamos, de acuerdo al Reglamento operativo, las siguientes:

- Curso introductorio
- Curso de apoyo a la empleabilidad e integración social
- Taller de apoyo a la búsqueda de empleo
- Terminalidad educativa
- Formación profesional
- Certificación de competencias laborales
- Generación de emprendimientos independientes
- Acciones de entrenamiento para el trabajo
- Pasantías

Pero además de las estrategias mencionadas, se encuentran en el programa otra dos, que son “transversales” en el sentido en que acompañan al resto y que están presentes durante todo el tiempo que el o la joven permanece en el programa: las *ayudas económicas*, que acompañan a cada una de las prestaciones y que difieren según de cuál se trate, y las *tutorías permanentes*, que implica que cada joven tiene un/a tutor/a desde que ingresa hasta que egresa del programa, quien lo/a acompaña y asiste en la realización de las distintas actividades. Este componente de tutorías parece estar hablando de otro problema que define el programa: un déficit en el acompañamiento a los/as jóvenes en las actividades que realizan y en las decisiones que toman.

En cuanto a los problemas, entendemos que todas las líneas de intervención están orientadas hacia revertir dos principales problemas que son el desempleo y el empleo precario. Sin embargo, claro que teniendo bien presentes tales problemas, intentamos dar cuenta de aquellos problemas que llevan a que se produzcan el desempleo y el empleo precario según lo que se desprende del programa y sus estrategias para revertirlos. Así, identificamos:

- Falta de experiencia laboral
- Estudios formales incompletos
- Desconocimiento de derechos
- Déficit en proyectos a futuro
- Dificultad de las empresas para incorporar personal
- Bajos/ nulos ingresos
- Déficit en acompañamiento

En el Cuadro 1, también indicamos a cuál(es) problema(s) responde cada línea. De esta manera, podemos visualizar los distintos problemas que una misma línea aborda, lo que habla de una línea integral o completa (si recorremos el cuadro fila por fila); así como también desde qué distintas líneas es abordado un mismo problema (si hacemos un recorrido columna por columna).

Realicemos primero una lectura fila por fila. Vemos que el curso introductorio, el apoyo a la finalización de los estudios y las acciones de entrenamiento para el trabajo son estrategias bastante completas, ya que se orientan a dar algún tipo de respuesta a varios problemas: el curso introductorio, con las herramientas básicas que brinda para la elaboración del curriculum vitae o las pautas a tener en cuenta al presentarse a una entrevista laboral, apunta hacia el problema de la falta de experiencia laboral; los talleres de Derechos y deberes de los trabajadores y de Condiciones de trabajo y salud ocupacional del curso buscan dar respuesta al desconocimiento de derechos, y el taller de Construcción de un proyecto formativo y ocupacional está orientado a las y los jóvenes puedan tener un proyecto a futuro. El apoyo a la finalización de los estudios, por su parte, apunta al problema de los estudios formales incompletos, que constituye un obstáculo a la hora de conseguir trabajo no sólo porque en general los requisitos excluyentes para una amplia mayoría de puestos es tener el nivel secundario completo sino también por los saberes y los aprendizajes que tienen lugar al completar los estudios, entre los que se pueden señalar el conocimiento de los propios derechos en tanto ciudadanos/as y la posibilidad de pensar en proyectos a futuro. Las acciones de entrenamiento para el trabajo, al tratarse de prácticas en ambientes de trabajo, buscan constituirse en un tipo de experiencia laboral; además, otro problema al que apuntan es la dificultad de las empresas para incorporar personal por dos motivos: por un lado, porque el MTEYSS cofinancia el pago de la suma no remunerativa a los/as jóvenes que realizan las prácticas, por otro, por la dificultad que pueden tener las empresas para incorporar personal calificado y/o formado en un puesto de trabajo en particular.

Al recorrer el cuadro columna por columna, vemos que los problemas definidos que son abordados por varias estrategias son los déficits en proyectos a futuro de los/as jóvenes, sus ingresos bajos o nulos y la dificultad de las empresas para incorporar personal. En cuanto a los déficits en proyectos a futuro, las líneas de acción que buscan dar respuesta a ello son el curso introductorio, el curso de apoyo a la empleabilidad e integración

social, el apoyo a la finalización de los estudios y la generación de emprendimientos independientes, ya que desde distintos lugares estas estrategias se orientan a que los/as jóvenes puedan pensarse en un futuro y/o emprender acciones pensando en él. Los ingresos bajos o nulos de los/as jóvenes son atendidos por la generación de emprendimientos independientes, las acciones de entrenamiento para el trabajo y las pasantías; cabe aclarar que, si bien todas las prestaciones están acompañadas de ayudas económicas, aquí destacamos aquellas que se orientan a que los/as jóvenes obtengan un ingreso por trabajo,<sup>10</sup> que es mayor al de las ayudas económicas. Respecto del problema de la dificultad de las empresas para incorporar personal, señalamos como estrategias que buscan atenderlo no sólo las acciones de entrenamiento para el trabajo y las pasantías, por las que las empresas reciben un “incentivo” al ser compartido con el MTEYSS el pago para los/as jóvenes, sino también los cursos de formación profesional, ya que, si están articulados con las demandas de las empresas, éstas tenderían a tomar a las personas formadas.

---

<sup>10</sup> A pesar de que las acciones de entrenamiento para el trabajo es una prestación por la que los/as jóvenes reciben una ayuda económica, su principal objetivo es que obtengan un empleo que les permita tener un ingreso por trabajo.

Cuadro 1. Problemas y líneas de intervención definidas por el programa

Líneas de intervención	Falta de experiencia laboral	Estudios formales incompletos	Desconocimiento de derechos	Déficits en proyectos a futuro	Dificultad de las empresas para incorporar personal	Bajos/nulos ingresos	Déficit en acompañamiento
Curso introductorio	X		X	X			
Curso de apoyo a la empleabilidad e integración social			X	X			
Taller de apoyo a la búsqueda de empleo	X						
Terminalidad educativa		X	X	X			
Cursos de formación profesional					X		
Certificación de competencias laborales							
Generación de emprendimientos independientes				X		X	
Acciones de entrenamiento para el trabajo	X				X	X	
Pasantías					X	X	
Tutorías							X

Nos interesa ahora analizar los déficits en los tipos de capital de los/as jóvenes destinatarios/as que se identifican en el programa y el modo en que las líneas de intervención intentan revertirlos, siguiendo a Bourdieu (1996) y su conceptualización de los distintos tipos de capital. En el programa se reconoce la importancia del *capital económico* y se busca reforzar su posesión por parte de los/as jóvenes a través de las ayudas económicas que reciben por las prestaciones; pero también mediante lo que es su principal objetivo, la inserción en un empleo de calidad o la creación de un emprendimiento independiente que les permita tener un ingreso monetario relativamente mayor y más estable del que tienen.

Sin embargo, el programa no se reduce a la mera transferencia monetaria, sino que considera en cierta medida los otros tipos de capital. El *capital cultural institucionalizado* tiene una fuerte presencia en el programa, por cuanto entre sus prestaciones incluye la finalización de los estudios primarios y secundarios, así como la certificación de competencias laborales, los cursos de formación profesional y las prácticas calificantes en ambientes de trabajo, que otorgan titulaciones respaldadas institucionalmente, sea por el sistema educativo formal, sea por las instituciones de formación profesional, que, a su vez, están respaldadas por el MTEYSS. Por su parte, los déficits de los/as jóvenes del *capital cultural interiorizado* son difícilmente abordados desde el programa, que en un tiempo tan reducido (dos años) poco puede hacer para contribuir a revertirlos.

El *capital social* también busca ser atendido en el programa, aunque lo hace de manera muy parcial e incluso deficitaria. Es decir, el trabajo en modalidad de taller del curso introductorio de orientación e inducción al mundo del trabajo ciertamente es una oportunidad para que se conforme un grupo que pueda servir como soporte relacional a los/as jóvenes. Pero en este punto ocurren dos cosas: por un lado, el trabajo en modalidad de taller opera precisamente como una oportunidad para que los/as jóvenes amplíen su red de relaciones e incrementen su capital social; una oportunidad en el sentido en que los/as jóvenes se conocen entre sí en el curso y una vez finalizado cada uno/a tiene que encargarse de sostener y fortalecer las relaciones que hayan establecido a lo largo de esos meses. Por otro lado, Bourdieu señala que el volumen de capital social que posee una persona depende no sólo de la cantidad de relaciones sino también de los distintos tipos de capital que posean aquellos/as con quienes se relaciona, por lo que los vínculos que los/as jóvenes pueden entablar a lo largo de su paso por el programa difícilmente resulten lo suficientemente beneficiosos o apropiados para incrementar su capital social, dado que se trata de jóvenes sin empleo o con empleos precarios que no han finalizado los estudios obligatorios, aunque esto no excluye la posibilidad de que puedan actuar como sostén relacional.

### **5.3. Marco institucional**

Tomando en este trabajo el marco institucional en términos de reglas de juego por las cuales se rigen los actores que intervienen en el proceso de implementación, consideramos cuáles son las líneas de acción propuestas en el planteo original del PJMMT y qué organismos debieran intervenir en cada una de ellas.

Si bien tanto en el MTEYSS como en las Oficinas de Empleo Municipales (OE) hay una instancia que se encarga primordialmente del PJMMT (la coordinación del programa a nivel central y el Área de Empleo Joven -AEJ-, respectivamente), las distintas prestaciones exigen que tales instancias se pongan en contacto con otras dentro de la misma institución. Los cursos de orientación e inducción al mundo del trabajo, de apoyo a la empleabilidad e integración social y de apoyo a la búsqueda de empleo



pueden ser dictados por la propia Oficina de Empleo y/o por universidades nacionales, instituciones educativas u organizaciones de la sociedad civil inscriptas en el Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo (REGICE)<sup>11</sup> de la Secretaría de Empleo. Las instituciones que deseen ejecutar alguno de estos cursos tienen que presentar en la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) correspondiente un formulario preestablecido que está incluido en el Reglamento Operativo del programa (Anexo XIII), que incluye, entre otras cosas, los antecedentes de la institución en el dictado de cursos y/o talleres dirigidos a población vulnerable y/o juvenil, el presupuesto requerido para llevar adelante la ejecución del curso y los antecedentes profesionales de las personas que dictarán los cursos. Las propuestas son remitidas desde la GECAL a la Secretaría de Empleo, que las evalúa y las aprueba (o no). Para la puesta en marcha del curso, quienes lo dictarán deben asistir a la capacitación por parte de la Secretaría de Empleo y utilizar los materiales didácticos que ésta proponga, puntualmente en el caso del curso de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo. La institución que ejecuta el curso debe ponerse en contacto con el AEJ para coordinar los espacios físicos, los días y horarios que serán dictados, así como para informar acerca de la asistencia y el desempeño de los/as jóvenes y los resultados de las actividades realizadas.

Las restantes líneas de acción del PJMMT se pueden agrupar en dos, según se orienten hacia la formación y la capacitación (terminalidad educativa y cursos de formación profesional, así como certificación de competencias laborales) o hacia la inserción en el mundo del trabajo (acciones de entrenamiento para el trabajo, generación de emprendimientos independientes y apoyo a la inserción laboral).

Respecto de la línea de acción sobre terminalidad educativa y cursos de formación profesional, la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional de la Subsecretaría de Política de Empleo y Formación Profesional se pone en contacto con las jurisdicciones de educación provinciales con el fin de garantizar vacantes en las escuelas para los/as jóvenes que retoman sus estudios primarios o secundarios y también en los centros de formación profesional. Además, entra en contacto con otras instituciones del ámbito público y privado que desarrollen cursos de formación profesional, que deben estar inscriptas en el REGICE para poder dictar los cursos.

En cuanto a la certificación de competencias laborales, la dependencia ministerial a cargo es la Unidad Técnica de Certificación de Competencias, dependiente de la Dirección de Fortalecimiento Institucional de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional. Dicha Unidad brinda asesoramiento a actores de la producción y el trabajo “en el diseño de normas, instrumentos y procedimientos para los procesos de normalización y la certificación de competencias laborales, logrando de este modo un estándar de calidad.”<sup>12</sup> De manera que los/as jóvenes pueden ser evaluados/as en el sector de actividad que tengan conocimiento, respetando un estándar de calidad avalado por el MTEYSS. En caso de que se requiera, en base a la demanda de la población de la Oficina de Empleo, que se inicien procesos de normalización y certificación que aún no se han realizado, la Oficina debe elevar esta demanda a la GECAL correspondiente y ésta, a su vez, a la Dirección Nacional responsable, que toma la decisión de viabilizar dichos procesos.

En cuanto a las líneas de acción que están bajo la órbita de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo, la de acciones de entrenamiento para el trabajo consiste

---

<sup>11</sup> Resolución Secretaría de Empleo N°764/2011. Artículo N°98.

<sup>12</sup> MTEYSS: “Certificación de competencias laborales” En: <http://www.trabajo.gov.ar/certcompetencias/?cat=2>. Consultado al 21/03/2013.

básicamente en que las entidades interesadas deben presentar un proyecto a la Oficina de Empleo. Los requisitos del mismo son: tener una duración de uno a ocho meses, la carga horaria no debe superar las seis horas diarias ni las treinta horas semanales, designar un tutor, empleado de la entidad, que oriente y acompañe a los/as jóvenes en el desarrollo de las actividades. La Secretaría de Empleo puede brindar asistencia económica a dichas entidades para la compra de equipamientos y elementos necesarios para la ejecución del proyecto, así como para la cobertura de salud y el seguro contra accidentes laborales para los/as jóvenes que participan de esta prestación.

La prestación de generación de emprendimientos independientes se enmarca dentro de una de las líneas de otro programa del MTEYSS: la línea de promoción del empleo independiente del programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales.<sup>13</sup> Este programa depende de la Dirección de Empleo Independiente y Entramado Productivo. Los cursos de gestión empresarial, el apoyo en la formulación del empleo productivo y el acompañamiento en su implementación son las tres prestaciones del programa y están a cargo de instituciones que estén inscriptas en el REGICE. La citada Dirección autoriza la puesta en marcha de los cursos de gestión empresarial, anticipadamente coordinada entre la Oficina de Empleo, la GECAL y la institución que los ejecutará. Los planes de negocio o proyectos son remitidos por los/as jóvenes y su tutor/a a la Oficina de Empleo, que los eleva a la GECAL para la evaluación de la viabilidad técnica. Una vez realizada la evaluación, la remite a la Dirección antes mencionada, que finalmente aprobará o no los proyectos.

Por último, la prestación de apoyo a la inserción laboral también se inserta dentro de otro programa del MTEYSS: el programa de Inserción Laboral, específicamente, la línea del empleo asalariado. Los empleadores del sector privado que deseen insertar laboralmente a jóvenes del programa deben presentar ante la Oficina de Empleo correspondiente la carta de adhesión para empleadores privados establecida en el anexo II de la Resolución 2186/2010 de la Secretaría de Empleo, para su aprobación por parte de la GECAL correspondiente. Por su parte, los empleadores del sector público estatal deben presentar ante la GECAL correspondiente la solicitud de adhesión establecida en el anexo I B de la referida resolución, para su aprobación por parte de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo. Tanto los empleadores del sector privado como del público deben estar inscriptos en el REGICE.

En el capítulo 7, ponemos en movimiento estas estructuras en los dos municipios estudiados, atendiendo además al organigrama municipal dentro de que se inserta la OE, las líneas de trabajo que efectivamente se desarrollan en esos municipios, las áreas involucradas en su implementación y la articulación entre ellas y otras acciones que implementa la OE.

#### **5.4. Breve análisis del planteo original del programa**

Los elementos que señala Jacinto (2008 y 2009) al hablar de las políticas de empleo juvenil en América Latina aparecen en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, como se puede apreciar al considerar las líneas de acción. Nos interesa detenernos en dos de las nuevas tendencias destacadas por la autora en relación con el programa, para señalar sus singularidades.

Por un lado, respecto de la identificación y estandarización de las competencias laborales, han habido avances en este sentido, con la certificación de competencias

---

<sup>13</sup> Resolución MTEYSS N°1094/09.

laborales, que busca reconocer los saberes profesionales de las personas independientemente del modo en que los hayan adquirido. El organismo que a nivel del MTEYSS trabaja sobre este aspecto es la Unidad Técnica de Certificación de Competencias, brindando asesoramiento a actores de la producción y el trabajo “en el diseño de normas, instrumentos y procedimientos para los procesos de normalización y la certificación de competencias laborales, logrando de este modo un estándar de calidad.”<sup>14</sup> Actualmente, hay 24 organismos sectoriales de certificación que están activos, entre los que se encuentran el de la construcción, el de pasteleros, el de pizzeros y el de producción familiar frutihortícola y de granja.

Por otro lado, la inclusión sistemática de un módulo de “competencias sociolaborales” está presente en el programa a través del curso introductorio de orientación e inducción al mundo del trabajo en general y en especial en uno de los talleres que lo componen, el de Construcción de un proyecto formativo y ocupacional.

Como hemos mencionado anteriormente, Jacinto también señala aquello que aún queda pendiente en las experiencias latinoamericanas: reforzar de un modo sistémico las articulaciones entre los distintos servicios y programas orientados hacia los/as jóvenes y avanzar en cómo abordar la heterogeneidad de la juventud.

Respecto del primero de los señalamientos, Moro y Repetto (2006) se preguntan “¿por qué le es tan difícil al sector público latinoamericano atender integralmente, vía políticas públicas, los problemas que afectan a los jóvenes?” (2006:285) Y destacan tres aspectos que pueden explicarlo: primero, existen dificultades para caracterizar los problemas que afectan especialmente a los/as jóvenes, ya que ellos/as mismos/as tienen dificultades para ejercer la “voz” respecto a sus necesidades, de manera que acaban siendo otros actores los que lo hacen; segundo, no hay una instancia rectora en materia de juventud, sino esfuerzos sectoriales dispersos; tercero, si bien existen normas formales que intentan regular la acción estatal en materia de juventud, éstas son muy dispersas y tienden a estar asociadas a perspectivas sectoriales sobre esta problemática.

De manera que, si bien el programa muestra intentos por establecer una mayor articulación con otros servicios (en especial, los educativos y los formativos), esta articulación dista de ser sistémica. Entendemos que dicho carácter sistémico excede las capacidades de un programa, sino que más bien responde a un lineamiento más general a nivel de políticas de juventud, que en Argentina es bastante débil, por no decir inexistente a nivel nacional, aunque existen experiencias aisladas en los niveles subnacionales (un caso destacable en este sentido es el de la provincia de Santa Fe con el Gabinete Joven). Más adelante, vemos de qué modo el programa articula con otros servicios en el nivel local, en los dos casos estudiados.

En cuanto al desafío de avanzar en el modo de abordar la heterogeneidad de la juventud, resulta de interés detenernos en la manera en que son interpelados/as los/as jóvenes desde el programa. Utilizando las nociones de categorización e identificación expuestas por Brubaker y Cooper (2001), vemos que en el programa, al identificar a los/as destinatarios/as como “jóvenes de 18 a 24 años que residan de manera permanente en el país y se encuentren desocupados/as”, se está haciendo una categorización. Una categorización que, en efecto hace un cierto recorte de la población y no otros, y que intenta responder al problema que el programa define: las dificultades persistentes de los/as jóvenes para insertarse en el mercado laboral y en trabajos de calidad, aun en un

---

<sup>14</sup> MTEYSS: “Certificación de competencias laborales” En: <http://www.trabajo.gov.ar/certcompetencias/?cat=2>. Consultado el 21/03/2013.

contexto de mejora de los niveles de ocupación a nivel nacional. Dos de las mencionadas categorías son usualmente utilizadas por el Estado: la condición de desocupación y la residencia permanente en el país. Pero aparece también una categoría novedosa en un contexto en el que la cuestión de los/as jóvenes desocupados/as se problematiza tanto desde los medios masivos de comunicación como desde el ámbito académico (algunos trabajos que pueden destacarse son el de Castel, con *Las metamorfosis de la cuestión social* (1997) y el de Sennet, con *La corrosión del carácter* (2000), más clásicos y “globalizados”; así como los de Jacinto (2008 y 2009), más “latinoamericanos”). O sea, los/as jóvenes devienen una población de interés, con características particulares y con problemáticas específicas (en este caso, el desempleo y el empleo precario, que los afectan en mayor medida que a los adultos, atendiendo a las estadísticas).

Pero también hay categorías que omite. En el diseño del programa tiende a predominar un criterio universal, ya que define como destinatarios/as a *todos/as* los/as jóvenes de 18 a 24 años que residan de manera permanente en el país, se encuentren desocupados/as y no hayan finalizado los estudios primarios y/o secundarios. Es decir, una vez definido el problema, lo que se sostiene desde el programa es que toda la población afectada sea destinataria. Sin embargo, esa universalidad declarada se hace efectiva (o no) en la implementación, en base a las condiciones de acceso. Al analizar los casos, vemos lo que sucede al respecto en los dos municipios estudiados.

Otro ejemplo es la no consideración del género al categorizar, en el sentido en que normativamente el programa no establece diferencias entre las y los jóvenes destinatarias/os. No obstante, ha habido un aumento en el monto percibido por la ayuda económica como consecuencia de la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que es incompatible con este programa.<sup>15</sup> Dicho aumento opera como incentivo a las jóvenes madres para que tengan la posibilidad de optar por este programa antes que por la AUH. Podríamos señalar esta modificación no tanto como la consideración de las diferencias de género, sino, antes bien, como el reconocimiento de la maternidad y paternidad de muchas/os jóvenes que participan del programa.

La categoría “joven” que utiliza el programa alude, pues, a un universo que en principio parecería ser bastante homogéneo. La heterogeneidad está muy poco reconocida a nivel del diseño del programa y no es sino en la implementación donde se ensayan estrategias para que estas heterogeneidades no constituyan un obstáculo en la participación en el programa. Esto suma complejidad al momento de la puesta en marcha. Más adelante profundizamos en este punto.

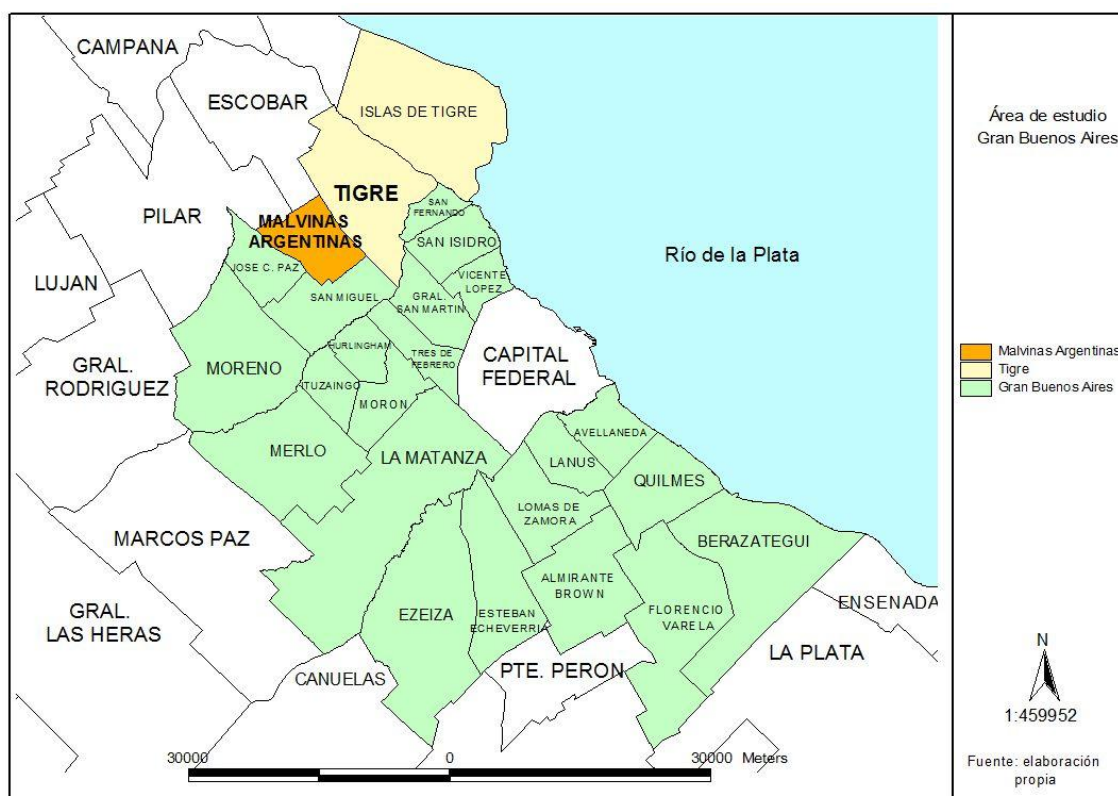
---

<sup>15</sup> Al igual que otros programas de empleo o capacitación laboral, así como prestaciones previsionales y pensiones no contributivas (excepto por discapacidad).

## 6. El contexto de los casos locales

Ya hemos reconstruido el planteo original del programa que el MTEYSS, desde el nivel nacional, propone. Antes de ver lo que sucede cuando ese planteo se pone en movimiento en la implementación local, resulta necesario contextualizar los casos que hemos elegido para estudiar. Para hacerlo, caracterizamos a los municipios estudiados, *Malvinas Argentinas* y *Tigre*, mirando tres aspectos: el sociodemográfico, el político-institucional y la agenda de política social. En cuanto al primero, consideramos el total de la población que reside allí, el porcentaje de población con Necesidad Básicas Insatisfechas (NBI) y el porcentaje de población joven, según los datos de los censos 2001 y 2010. Respecto del contexto político-institucional, tenemos en cuenta durante cuántos mandatos ha gobernado el actual intendente, lo que puede hablar del nivel de estabilidad de los organismos municipales, y qué porcentaje de votos ha recibido en las últimas dos elecciones a intendente, para ver el apoyo que ha tenido por parte de la población local. Asimismo, realizamos algunas precisiones acerca de la fuerza política a la que pertenecen y el modo en que llegaron al poder, recurriendo a los periódicos locales. Finalmente, intentamos reconstruir su agenda de política social, revisando el organigrama y presupuesto municipales, así como sus sitios web y los diarios locales.

*Malvinas Argentinas* y *Tigre* son municipios bonaerenses del norte del conurbano. (Ver Mapa) En la provincia de Buenos Aires se concentra casi el 40% de la población total del país. Del total de la población bonaerense, más del 60% (casi 10 millones de personas) reside en los 24 partidos del Gran Buenos Aires (GBA) que conforman el conurbano. *Malvinas Argentinas* y *Tigre* concentran el 3,25% y el 3,8% de esa población, en una superficie de 63,08 km<sup>2</sup> y de 147 km<sup>2</sup> (continental) y 221 km<sup>2</sup> (insular), respectivamente. La densidad de población en *Malvinas Argentinas* es de 5117,1 hab/km<sup>2</sup> y en *Tigre*, de 1045,5 hab/km<sup>2</sup>. (Ver Cuadro 2)



*Malvinas Argentinas* se compone de las siguientes localidades: Área de promoción “El triángulo”, Grand Bourg, Ingeniero Adolfo Sourdeaux, Ingeniero Pablo Nogués, Los Polvorines, Malvinas Argentinas, Tierras Altas, Tortuguitas y Villa de Mayo. *Tigre*, por su parte, está conformado por las localidades de: Benavídez, Dique Luján, Don Torcuato, General Pacheco, El Talar, Nordelta, Ricardo Rojas, Rincón de Milberg, Tigre y Troncos del Talar.

Cuadro 2 - Total de población					
	2001		2010		Variación intercensal relativa
Malvinas Argentinas	290.691	3,35% <sup>a</sup>	322.375	3,25% <sup>a</sup>	10,9%
Tigre	301.223	3,47% <sup>a</sup>	376.381	3,80% <sup>a</sup>	25%
24 partidos GBA	8.684.437	62,81% <sup>b</sup>	9.916.715	63,47% <sup>b</sup>	14,2%
Provincia de Buenos Aires	13.827.203	38,13% <sup>c</sup>	15.625.084	38,95% <sup>c</sup>	13%

Fuente: INDEC. Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010

<sup>a</sup> Porcentaje de población respecto del total de los 24 partidos del GBA.

<sup>b</sup> Porcentaje de población respecto del total de la provincia de Buenos Aires.

<sup>c</sup> Porcentaje de población respecto del total del país.

Entre las distintas formas de medir la pobreza se encuentra el indicador de NBI. En la provincia de Buenos Aires, el porcentaje de población con NBI, según el Censo 2001 (últimos datos disponibles), es de 15,8; en los 24 partidos del GBA, el porcentaje asciende a 17,6, y en los municipios estudiados los valores son aún más elevados: en *Malvinas Argentinas*, el 22,9% y en *Tigre*, el 20,3%. Podemos afirmar, pues, que si bien no se trata de los municipios más pobres del conurbano,<sup>16</sup> el porcentaje de población con NBI es más elevado que el promedio de los 24 partidos del GBA. (Ver Cuadro 3)

Cuadro 3 - Porcentaje de población con NBI		
	2001	2010
Malvinas Argentinas	22,9	s/d
Tigre	20,3	s/d
24 partidos GBA	17,6	s/d
Provincia de Buenos Aires	15,8	s/d

Fuente: INDEC. Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010

Respecto de la población joven, los valores difieren muy poco entre las distintas jurisdicciones. En la provincia de Buenos Aires, el porcentaje de jóvenes de entre 18 y 24 años (que es el rango etario que define los/as destinatarios/as del programa), es de 11,64; en los 24 partidos del GBA, de 11,92, y en *Malvinas Argentinas* y *Tigre*, de 12,45 y de 11,62, respectivamente. En todos los casos se trata de un grupo poblacional que oscila entre el 11,5 y el 12,5% del total de la población. (Ver Cuadro 4)

Cuadro 4 - Porcentaje de población de 18 a 24 años sobre el total de población		
	2001	2010
Malvinas Argentinas	13,09	12,45
Tigre	12,35	11,62
24 partidos GBA	12,44	11,92
Provincia de Buenos Aires	12,32	11,64

<sup>16</sup> Florencio Varela, José C. Paz y Moreno tienen los porcentajes más altos de población con NBI entre los 24 partidos de GBA (30,4; 26,7 y 26%, respectivamente).

Fuente: INDEC. Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010

Dentro del universo de los jóvenes entre 18 y 24 años, podemos hacer un recorte y estimar la población joven potencial destinataria del programa. Dado que el programa define como destinataria a la población entre 18 y 24 años que no haya finalizado los estudios primarios y/o secundarios y que esté desocupada, en el Cuadro 5 mostramos la población con esas características en valor absoluto y su porcentaje en relación al total de población de ese rango etario.

Pero no consideramos sólo a los/as jóvenes desocupados/as sino también a los/as inactivos/as, ya que de las entrevistas que hemos realizado a los/as funcionarios/as municipales se desprende que también participan del programa jóvenes que no están desocupados/as (ya que no están buscando trabajo), de manera que están en el grupo de los/as inactivos/as.<sup>17</sup>

Así, vemos que para la provincia de Buenos Aires, el porcentaje de población joven desocupada es de 18,81 y asciende al 40,64 al sumarle la población joven inactiva. Estos valores se incrementan ligeramente para los 24 partidos de GBA, donde los/as jóvenes desocupados/as son el 20,05% y alcanzan el 42,27% con la población inactiva. Los valores son aún más altos en el caso de los municipios seleccionados: en *Malvinas Argentinas*, la población joven desocupada es de 22,02% y al sumarle la población inactiva asciende a 43,05%. En *Tigre*, si bien el nivel de desocupación de los/as jóvenes es levemente inferior que en *Malvinas Argentinas*, con un 21,31%, la inactividad de los/as jóvenes es bastante más elevada, sumando un total de 47,63% de población potencial destinataria del programa, al tiempo que en el otro municipio, el nivel de inactividad es ligeramente inferior tanto a los 24 partidos de GBA como al total provincial.

	Desocupada		Inactiva		Total	
	Valor absoluto	% sobre total población joven	Valor absoluto	% sobre total población joven	Valor absoluto	% sobre total población joven
Malvinas Argentinas	8381	22,02	9742	21,74	18123	43,05
Tigre	7929	21,31	8086	25,6	16015	47,63
24 partidos GBA	216609	20,05	240018	22,22	456627	42,27
Provincia de Buenos Aires	315047	18,81	365739	21,83	680786	40,64

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001

Considerando tales características sociodemográficas de los municipios en cuestión, realizamos ahora algunas anotaciones acerca del contexto político-institucional. En *Malvinas Argentinas*, la intendencia ha estado a cargo de la misma persona, Jesús Cariglino, desde la creación del municipio, en 1995, cuando el partido de General Sarmiento se dividió en los actuales municipios de José C. Paz, Malvinas Argentinas y

<sup>17</sup> "Hay muchos chicos que están con la prioridad de terminar el colegio, todavía no están buscando empleo. Se están capacitando y finalizando el colegio para después buscar empleo." (Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11) "...nosotros los agarramos como para que terminen el estudio (...). Una vez que tienen el secundario completo, después hay mucho interés de entrar en un puesto laboral que los ayude a continuar." (Coord. AEJ, Malvinas Argentinas, 15/12/11)

San Miguel. En las distintas elecciones, Cariglino se ha presentado en las listas de diferentes partidos políticos, aunque siempre ligados al peronismo. La ruptura con el peronismo oficialista se produjo en las últimas elecciones presidenciales, en 2011, cuando en las elecciones primarias abiertas se presentó con el candidato opositor Eduardo Duhalde. En las últimas elecciones a intendente, Cariglino se impuso con un alto porcentaje de votos: 54,93% en 2011, bastante mayor que el que había obtenido en las elecciones de 2007 (41,87%). (<http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/elechisto/mapaprovincia.php?perfil=1>)

Durante su gestión, un episodio notable en el que estuvo involucrado el intendente fue en 2003, en ejercicio de su función, cuando él y su secretario de Gobierno fueron detenidos, acusados de cometer los delitos de estafa, defraudación al Estado y negociaciones incompatibles con la función pública.<sup>18</sup>

En Tigre, la situación es un tanto diferente. Sergio Massa, el actual intendente, fue reelecto por segunda vez en 2011, presentándose en ambas oportunidades en la lista oficialista del Frente para la Victoria. Anteriormente, desde el año 1987, gobernaba Ricardo Ubieto, con un partido vecinalista, “Acción comunal”. En las últimas elecciones, Massa alcanzó el 73,14% de los votos, una victoria tan rotunda que implicó que el Concejo Deliberante fuera totalmente “massista”. En las elecciones de 2007 había obtenido un porcentaje de votos mucho menor: 46,46%. (“Resultados históricos de la provincia de Buenos Aires.” En: <http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/elechisto/mapaprovincia.php?perfil=1>)

Antes de su intendencia, durante las presidencias de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner, entre 2002 y 2007, Massa fue director ejecutivo del ANSES. Y en 2008, ya como intendente del partido, fue designado Jefe de Gabinete por la presidenta Cristina Fernández hasta 2009, cuando volvió a la intendencia de Tigre.

Finalmente, nos detenemos en la agenda de política social de estos municipios y las áreas que involucra esa agenda. Para reconstruirla, miramos la estructura municipal, el presupuesto y revisamos los sitios web de los municipios y algunos diarios locales. La estructura municipal y el presupuesto nos dan pistas acerca de qué cuestiones son prioritarias en la agenda de cada municipio, de acuerdo a la jerarquía que tenga determinada área en él, porque no es lo mismo que un área tenga su propia secretaría o que esté subordinada a una secretaría y tenga la posición de subdirección, por ejemplo, así como no es lo mismo destinar buena parte del presupuesto a una o dos secretarías que distribuirlo equitativamente entre todas. Los sitios web municipales y diarios locales también nos permiten ver qué áreas son prioritarias en la agenda del gobierno municipal porque nos hablan de los eventos en los que participan el intendente y

---

<sup>18</sup> Las acusaciones se basaban en episodios que habían sucedido en 1998, cuando Cariglino proyectó un plan de pavimentación en el municipio. Con ese fin había pedido créditos al Banco Provincia por un monto de cinco millones de pesos. Las empresas que realizaron la obra denunciaron que el dinero que les correspondía había sido desviado por una cooperativa formada por empleados municipales. Cariglino, el secretario y otras ocho personas más que no fueron identificadas estuvieron en prisión trece días. Fueron liberados tras pagar una fianza de \$500.000. El intendente siempre se defendió alegando que se trataba de una persecución política por parte del Departamento Judicial de San Martín. Finalmente, en 2009, a pesar de las pruebas, la Justicia determinó que la más clara evidencia en su contra, que era un documento en formato digital, había sido fraguada. De manera que Cariglino fue sobreseído. Respecto de las reiteradas irregularidades en las licitaciones, la Justicia consideró que Cariglino era inocente, porque la cadena de responsabilidades terminaba en su secretario de gobierno. “Pidieron la detención del Intendente Cariglino.” En: [http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-41673-2004-09-29.html#formu\\_mail](http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-41673-2004-09-29.html#formu_mail). Ruiz, I. “Cariglino: la polémica historia del panadero que se convirtió en barón.” En: <http://www.lanacion.com.ar/1423252-cariglino-el-panadero-que-se-convirtio-en-baron-y-le-gano-a-cristina#comentar>. Consultados al 21/03/2013.



secretarios/as, con quiénes se reúnen y para qué, qué acciones y políticas son destacadas y son noticia.

En cuanto a la estructura municipal, hasta marzo de 2012, el municipio de *Malvinas Argentinas* tenía sólo tres Secretarías: Gobierno, Salud y Economía y Hacienda. La Secretaría de Gobierno abarcaba áreas diversas a través de la Subsecretaría de Gobierno y sus Direcciones Generales: desde Planeamiento y Políticas Sociales, hasta Deportes y Turismo, pasando por Obras y Servicios, Producción y Medioambiente, Control de Gestión, entre otras. Una de estas direcciones generales era la de Gobierno, que a su vez tenía bajo su órbita 17 direcciones (Gobierno, Cultura, Acción Comunitaria, Programas de Empleo, Tránsito y Transporte, Vivienda, Garantías y Derechos Humanos, entre otras). Es notable el hecho de que el área de salud era prácticamente la única que poseía secretaría propia, siendo las otras áreas subsumidas a la Secretaría de Gobierno. En marzo y abril de 2012, se crearon las Secretarías de Producción y Medioambiente, de Control de Gestión y de Servicios. Antes, las áreas ahora incluidas en estas secretarías estaban dentro de la órbita de la Secretaría de Gobierno. Este no es un dato menor si consideramos que nuestro estudio sobre la implementación del PJMMT se focaliza en los años 2011 y 2012.

En términos presupuestarios, las secretarías a las que se destinan casi el 90% del presupuesto son la de Salud y la de Gobierno, tanto en 2011 como en 2012, recibiendo ambas un porcentaje similar del presupuesto.<sup>19</sup> Cabe aclarar que en el presupuesto aprobado para 2012 sólo figuran las tres secretarías antes mencionadas, ya que las otras tres son creadas meses después. No contamos con información acerca de los fondos que se les destinan a ellas una vez creadas ni de cómo se distribuyen los fondos al interior de cada una de las secretarías.

El municipio de *Tigre*, por su parte, posee diez Secretarías: de Gobierno, de Promoción Comunitaria, de Control Urbano y Ambiental, de Hacienda y Administración, de Ingresos Públicos, de Política Sanitaria y Desarrollo Humano, de Inversión Pública y Planeamiento Urbano, de Servicios Públicos y Conservación de la Infraestructura, de Protección Ciudadana y de Relaciones Institucionales. Además, hay tres Agencia que dependen directamente de la intendencia: la de Desarrollo Turístico, la de Innovación Tecnológica y la de Cultura. Esta última es creada en junio de 2012; antes tenía rango de subsecretaría dentro de la Secretaría de Promoción Comunitaria.

Alrededor del 80% del presupuesto es destinado a las secretarías de Inversión Pública y Planeamiento Urbano, Política Sanitaria y Desarrollo Humano y Servicios Públicos, tanto en 2011 como en 2012, recibiendo, no obstante, porcentajes disímiles.<sup>20</sup> No pudimos acceder a información acerca de cómo se distribuyen los fondos al interior de cada una de las secretarías.

En *Malvinas Argentinas*, las cuestiones que aparecen más destacadas tanto en el sitio web municipal como en los diarios locales se vinculan, por un lado, con la figura del intendente (Jesús Cariglino) y sus reuniones con otros dirigentes políticos de la región, opositores al gobierno nacional.<sup>21</sup> Por otro lado, con la política de salud que se lleva a

<sup>19</sup> Ordenanza N° 1255/10. PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS 2011. Ordenanza N° 1342/11. PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS 2012. Municipalidad de Malvinas Argentinas.

<sup>20</sup> "El HCD de Tigre aprobó el Presupuesto 2011." En: <http://www.elcomercioonline.com.ar/articulos/50038871-El-HCD-de-Tigre-aprobo-el-Presupuesto-2011.html>. Consultado al 21/03/2013. ORDENANZA N° 3237/11. PRESUPUESTO DE GASTOS Y CÁLCULO DE RECURSOS. EJERCICIO 2012. Municipalidad de Tigre.

<sup>21</sup> Sitio web oficial de la Municipalidad de Malvinas Argentinas: <http://www.malvinasargentinas.gov.ar>. Consultado al 21/03/2013. Diarios on-line locales: <http://www.malvinasargentinas.gov.ar/index.php/todas-las-noticias>;

cabo desde el municipio, así como con las obras de infraestructura realizadas y/o comenzadas. Respecto del empleo, la producción y la capacitación laboral, no es sino a partir de la creación de la Secretaría de Producción y Medioambiente que el tema cobra un poco más de visibilidad, destacándose principalmente las acciones en conjunto entre el municipio y el sector empresarial, así como la labor del Departamento de Inserción Laboral.

En *Tigre*, la figura del intendente (Sergio Massa) también aparece destacada, tanto por las reuniones con otros dirigentes políticos de la región (principalmente, los intendentes de San Fernando, San Isidro y Vicente López, de la denominada “Región Metropolitana Norte”), como por su presencia en diversos eventos promovidos por distintas áreas del gobierno municipal.<sup>22</sup> El desarrollo turístico de Tigre (con la creación de una Agencia que recibe ese nombre a principios de 2012<sup>23</sup>) y la política de seguridad (a través del Centro de Operaciones y la instalación de cámaras) son también objeto de muchas de las noticias sobre el municipio. La labor de la Secretaría de Promoción Comunitaria (con sus Subsecretarías de Empleo y Producción y de Deportes) también ocupa un lugar en las noticias (aunque tal vez no tan importante como lo antes mencionado), ya sea por llevar a cabo eventos de los que el intendente participa o porque se dan a conocer las actividades y los programas que de ella dependen.

De manera que la agenda de política social que se va delineando en cada municipio ubica como las áreas más importantes, en el caso de *Malvinas Argentinas*, a la de salud y a la de obras de infraestructura, mientras que en *Tigre* la seguridad aparece con más fuerza, así como las acciones de parquizado y arbolado, ligadas a la promoción del desarrollo turístico de la zona.

---

<http://www.zonanortediario.com.ar/>; <http://www.aquilanoticia.com/>; <http://puncocerohaciaelfuturo.blogspot.com.ar/>; <http://www.lanoticia1.com/municipio/malvinasargentinas>; <http://malvicias.com.ar/>. Consultados al 21/03/2013.

<sup>22</sup> Sitio web oficial de la Municipalidad de Tigre: <http://www.tigre.gov.ar>. Consultado al 20/03/2013. Diarios on-line locales: <http://www.tigre.gov.ar/prensa>; <http://www.lanoticiaweb.com.ar/>; <http://wordpress.tigrealdia.com.ar/>; <http://www.elcomercioonline.com.ar/articulos>. Consultados al 21/03/2013.

<sup>23</sup> Decreto 3249/12. Creación de la Agencia de Desarrollo Turístico. Municipalidad de Tigre.

## 7. ¿Qué y cuántos recursos para qué gestión?

### Reconstrucción de la implementación del programa en Malvinas Argentinas y Tigre

Hasta aquí, hemos analizado el planteo original del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT) y descrito brevemente los municipios a estudiar. Pero, ¿cómo ese planteo se hace efectivo al implementarse el programa en Malvinas Argentinas y en Tigre? Esta es la pregunta que central que guía el presente capítulo.

Para intentar responderla, organizamos nuestro análisis en tres apartados. En primer lugar, analizamos el rol de la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) de San Martín en la implementación del programa, en tanto que es una instancia intermedia entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEYSS) y los municipios del conurbano bonaerense norte, en general, y los dos municipios aquí estudiados, en particular. Destinamos los dos apartados siguientes al análisis de la implementación del programa en Malvinas Argentinas y Tigre, en base a cuatro ejes: el marco institucional y las líneas de acción, el entramado de actores, la conceptualización del problema de los/as jóvenes y el trabajo y las dinámicas y tensiones que se presentan a propósito de la gestión del programa.

#### 7.1. La GECAL. Una mediación entre nación y municipios

Antes de comenzar el análisis de los dos casos, consideramos necesario presentar la modalidad de gestión del programa en términos generales. En este sentido, consideramos que el rol que desempeña la GECAL de San Martín como una instancia intermedia entre el nivel nacional y el local puede echar luz sobre esta cuestión. Nos detenemos, pues, no sólo en el papel que cumple la gerencia, sino también en cómo conceptualiza el problema de la juventud en relación al empleo y que lineamientos del programa se refuerzan en los municipios de referencia de esta GECAL. En síntesis, interesa, también, ver a la GECAL como caja de resonancia de la implementación.

Las GECAL son dependencias de la Secretaría de Empleo del MTEYSS<sup>24</sup> que actúan a nivel regional en todas las provincias. Su función es promover los programas de empleo y capacitación de la Secretaría en la región en la que se insertan a través de la asistencia técnica, principalmente, así como acompañar la implementación de tales programas.

“La idea de la Gerencia es brindarle asistencia técnica a los municipios para que cada municipio pueda implementar los programas. O sea, la idea es no bajar los programas ya enlatados, sino que cada municipio pueda implementar los programas que le sirven y que le interesan a nivel local...” (Entrevista referentes OE, GECAL San Martín, 26/03/12)

En este sentido, la GECAL de San Martín ha organizado una jornada específica para compartir experiencias sobre la implementación del PJMMT en 2010 destinada a las Oficinas de Empleo Municipales (OEs) que están bajo su jurisdicción. A través de la asistencia técnica, genera también espacios de intercambio entre las OEs:

“La última jornada de intercambio, de aprendizaje del programa se hizo hace dos años más o menos en el municipio de San Fernando. Y la idea era (...) que fueran algunas personas de cada municipio para contar experiencias. Está bueno porque a veces con la vorágine del trabajo cotidiano, los chicos están atendiendo, haciendo el trabajo de tutoría y no tienen tiempo y piensan que los problemas que tienen son suyos y no les

<sup>24</sup> En adelante, cuando hacemos referencia a la Secretaría de Empleo estamos aludiendo a la Secretaría del MTEYSS.

pasa a ningún otro equipo. (...) cualquier tipo de jornada que se hace de capacitación o algo sirve también, porque (...) no es que se habla puntualmente de lo que se iba a hablar, de un programa nuevo, de una línea nueva, sino que terminan compartiendo experiencias. (...) Por eso, la idea es que todos tengan contacto porque muchas veces la solución la tiene, no el ministerio, sino otra oficina porque tomó una estrategia con algo puntual y le sirve a otros municipios también tomarla.” (Entrevista referentes OE, GECAL San Martín, 26/03/12)

Aunque se transfieren recursos materiales para la puesta en marcha de los programas desde el ministerio hacia los municipios, por intermedio de la GECAL, el hincapié está puesto en la asistencia técnica para fortalecer a los mismos en la implementación de los programas y estimular a que éstos movilicen también sus recursos propios y generen nuevas propuestas:

“...la idea es acompañar y brindar asistencia a los municipios y fortalecerlos. Pero también la idea es que cada municipio también ponga lo suyo, que no se quede con lo que es la transferencia o lo que son los equipamientos, el equipamiento informático que brinda el Ministerio, sino que también se vaya proveyendo de recursos propios, que a veces pasa y a veces no, depende de la situación de cada municipio. Pero la idea sería esa: el Ministerio, a través de la Gerencia, según las necesidades, según también el compromiso y después los resultados que se van viendo cada vez que se va renovando cada protocolo del programa Jóvenes. Es eso: fortalecer, acompañar, pero que cada municipio, después de un tiempo, pueda ir con recursos propios llevando adelante el programa.” (Entrevista referentes OE, GECAL San Martín, 26/03/12)

Hay una brecha entre los recursos propios que los municipios destinan al programa y los recursos que provee el ministerio. Nos detenemos aquí en la brecha que existe entre los sueldos que aporta el ministerio y los (bajos) sueldos municipales. Se presenta un problema recurrente cuando se trata de la intervención de la jurisdicción nacional en la municipal: la (gran) diferencia entre los sueldos pagados por una y por la otra:

“...muchas veces lo que financia el ministerio termina siendo más que lo que cobran los propios municipales. Entonces, tenés una Oficina que si hay chicos que están trabajando y están cobrando a través del ministerio están cobrando más que algún empleado del propio municipio. Entonces, a veces también genera algunos problemas.” (Entrevista referentes OE, GECAL San Martín, 26/03/12)

La GECAL se presenta como una unidad desconcentrada del ministerio en una región en particular, un nexo entre el nivel central y el local. No obstante ello, desde ambos niveles se desafía este rol de intermediaria, al menos en la GECAL de San Martín:

“La idea siempre es que la gerencia sea el nexo. A veces por cuestiones más políticas, llaman directamente a la coordinación del Joven o al secretario. Pero la idea es que no, que cualquier inquietud, sugerencia, lo que sea, que surja con la gerencia y que la gerencia lo transmita. (...) Muchas veces las oficinas se referenciaban directamente no sólo con la coordinación del Jóvenes, sino con otras áreas del ministerio. Y al revés: hay muchas áreas del ministerio que quieren tener como presencia y bajar directamente al territorio, a veces sin pasar por la gerencia. Y bueno, fue todo un trabajo no sólo hacia afuera sino también hacia adentro del ministerio. Sinceramente no sé si pasa en todas las gerencias. Nosotros nos hemos posicionado y costó: la gerencia es esta y que los municipios se referencien con nosotros. Y si otras áreas del ministerio quieren ir al territorio, que sea acompañado por nosotros o articularlo. Pero que siempre se sepa que es la gerencia. Porque, de hecho, la idea es esa, es promover todas las políticas que maneja el ministerio a nivel central en el territorio. Entonces, nosotros somos los que tenemos el contacto más fluido con los municipios y que conocemos las realidades.” (Entrevista referentes OE, GECAL San Martín, 26/03/12)

Cuando desde los niveles tanto locales como nacionales se intenta pasar por alto a la GECAL en su papel de intermediaria (algo que parece ser frecuente según el relato), se genera una fuente de tensión. Ello ha llevado a que la GECAL de San Martín asuma una posición determinada al respecto: la necesidad de tener una presencia fuerte en el “territorio” de su jurisdicción. Conocer el “territorio” aparece, pues, como un objetivo primordial para demostrar especialmente “hacia arriba” (al MTEYSS) que la gerencia tiene un rol específico y de gran relevancia, como es el de intermediar entre los dos niveles, que “conoce las realidades” de ese territorio, que es algo que el nivel central difícilmente puede hacer. Así, el territorio municipal aparece como objeto de control y, por ende, de disputa.

No obstante esta posición que ha asumido la GECAL de San Martín, el contacto directo entre funcionarios/as del nivel central y del nivel municipal parece estar instalado como una regla (informal) del juego y pone de relieve una característica que, si bien puede aparecer en distintos puntos del país, parece ser más frecuente en los municipios del conurbano bonaerense: los distintos sentidos de urgencia entre los diferentes actores.

A: ...al tratarse por lo menos del conurbano, son municipios que tienen muchas demandas y quieren todo ya. (...) Hay municipios del interior o de otras áreas que siguen un poco más la lógica de la gerencia: el intendente se comunica con el gerente, el gerente transmite... Acá estamos hablando de municipios muy importantes (...) políticamente es muy fuerte el conurbano. (...) Entonces, muchas veces quieren acelerar tiempos o algo y por ahí quieren recurrir directamente al nivel central por lo que fuere. (...) Yo creo que lo que nos juega a nosotros es eso: son municipios muy importantes con intendentes muy allegados también a distintas autoridades, entonces a veces juega eso en contra. (...) Pero muchas veces pasa que uno dice que no porque se sabe que es no, pero si tocan la puerta o un llamado telefónico, a veces hace que se cambie. Pero, bueno, la tarea es así y uno sabe que cuando hay cuestiones políticas en el medio...

B: hace que las cosas cambien...

A: que las cosas cambien de un día para el otro. (Entrevista referentes OE, GECAL San Martín, 26/03/12)

Otras particularidades del conurbano (o al menos el conurbano norte, que es la zona de influencia de la GECAL en cuestión) que, según los referentes de las OE de la gerencia, inciden en la implementación del PJMMT, es la *importancia económica y política de este territorio*. Económica, porque son municipios que tienen una fuente de recursos propios un tanto *mayor* que otros municipios, de manera que tienen más margen de acción al no depender exclusivamente de las transferencias desde las jurisdicciones provincial y nacional, y además por la actividad económica, ya que existen varios polos industriales y también se está desarrollando la industria del turismo. Esto implica que puede haber mayores posibilidades de insertar laboralmente a la población. Y la importancia *política* que tiene el conurbano en general reside principalmente en la gran cantidad de población que alberga.

Estos municipios generan nuevas propuestas, adicionales a las establecidas por el PJMMT, lo que se presenta por los funcionarios de la GECAL como una de las actividades sobre las que se hace énfasis, aun a pesar de que no es una exigencia del programa y que requiere de esfuerzos logísticos y de recursos que el programa no prevé (y que difícilmente proporciona). Sin embargo, la terminalidad educativa y la inserción laboral son los lineamientos sobre los que los municipios tienen mayor interés. En cuanto a la inserción laboral, las OE tienen mucho interés en que la población consiga un trabajo formal, pero ello no depende exclusivamente de ellas, sino principalmente del sector productivo local:

“Y después hay otras líneas que ya no dependen tanto de la oficina, que es el tema obviamente de la inserción laboral. Pero que ya depende de otra rama que es el sector productivo, de las empresas, de los comercios, que ya son más, a veces, más reacios, digamos. Y aparte también es una realidad de que por más de que las empresas estén en auge y contraten y contraten, nunca van a llegar igualmente a contratar a la totalidad de los trabajadores desocupados, o sea que siempre igualmente va a haber una diferencia.” (Entrevista referentes OE, GECAL San Martín, 26/03/12)

Asimismo, el rol de los/as tutores/as en el acompañamiento de los/as jóvenes a lo largo del programa es destacado positivamente por los funcionarios de la GECAL, en tanto lo consideran en relación al supuesto de que los/as jóvenes necesitan una figura orientadora que los/as acompañe frente a situaciones de incertidumbre:

“...el rol del tutor es fundamental en la puesta en marcha del programa. Es clave. Yo creo que hace la diferencia con otros programas del ministerio que no tienen este rol. Que, bueno, también se supone que el joven tiene más incertidumbres, entonces necesita más este trabajo, esta tutoría permanente, que capaz si es una persona mayor, digamos. Pero yo creo que el rol del tutor es clave en la puesta en marcha del programa.” (Entrevista referentes OE, GECAL San Martín, 26/03/12)

Aquí se pone de relieve uno de los problemas que es considerado por la GECAL respecto de los/as jóvenes y el trabajo: la falta de acompañamiento. La figura de los/as tutores/as en el programa está para intentar dar respuesta a ello.

Pero también consideran otros problemas: los estudios formales incompletos, el desconocimiento de derechos, los bajos o nulos ingresos:

“...el hecho de no tener el secundario terminado, muchas veces dificulta, es uno de los mayores obstáculos para obtener un trabajo. A veces, también, la falta de conocimiento sobre los derechos que tienen como trabajadores, o las necesidades económicas que tienen, hacen que muchas veces acepten trabajos que son o mal pagos o en condiciones de informalidad. Entonces, la idea del programa no es solamente que terminen los estudios formales, sino (...) empezar a tener conocimiento de cuáles son esos derechos que tienen para después poder exigir mejores condiciones. (...) Y muchas veces también los chicos ingresan con una condición de inferioridad, porque muchas veces, no en todos los casos, vienen de familias donde no hay una cultura del trabajo, o a los padres también les costó o están desempleados, entonces no viven esa realidad como algo cotidiano. Entonces, el hecho de tener que levantarse temprano, cómo encarar una búsqueda, porque uno tiene que ser sistemático y ser constante, entonces, muchas veces es una situación nueva. Y, bueno, este papel de acompañamiento lo toma cada oficina de empleo... (Entrevista referentes OE, GECAL San Martín, 26/03/12)

Y además aparecen otras cuestiones. La población destinataria que define el programa parece ser un factor relevante para explicar una mayor visibilidad con respecto a otros programas del Ministerio con los que las OEs ya estaban trabajando. Por un lado, la convocatoria a los/as jóvenes, a veces asociados/as a las ganas de “hacer nada”, ha mostrado, por el contrario, desde la perspectiva de los agentes de la GECAL, que es una población muy activa:

“Yo creo que es una población a la cual apunta el programa muy activa. Creo que tiene muchas ganas. (...) la realidad nos fue mostrando que los chicos están todo el tiempo presentes en las oficinas, por lo que nos cuentan las oficinas, preguntando por los cursos. Y creo que superó las expectativas que había del programa.” (Entrevista referentes OE, GECAL San Martín, 26/03/12)

Por otro lado, el carácter “abierto” o “generalizado” del programa (para utilizar los mismos términos que los entrevistados) respecto de su población destinataria también

ha contribuido a que el PJMMT sea más visible, desde la perspectiva de la GECAL, y se diferencie de otros programas del MTEYSS, con más requisitos de ingreso.

“Yo creo que también influye que es un programa que está abierto a cualquier persona, o sea, cumpliendo los requisitos: de entre 18 y 24 años, que no hayan terminado los estudios obligatorios y obviamente que no tengan ningún tipo de trabajo registrado, es un programa que cualquier persona puede hacer. En cambio, los otros programas del ministerio son programas que no son abiertos. Por ejemplo, el seguro de capacitación y empleo no es un programa abierto, eran las personas que se fueron pasando de lo que era el programa jefes y jefas de hogar... Entonces, eso también influye. Acá vos cumplís con los requisitos de edad, de no haber terminado los estudios, entonces es un programa al que puede acceder el grueso de la población. Entonces eso también influye y lo hace más generalizado que otros programas que tiene el ministerio; esto no es un dato menor.” (Entrevista referentes OE, GECAL San Martín, 26/03/12)

En síntesis, la GECAL tiene un rol claro: la promoción de los programas de empleo y capacitación de la Secretaría de Empleo en la región en la que se insertan a través de la asistencia técnica, principalmente, así como el acompañamiento en la implementación de tales programas, mediando así entre el MTEYSS y los municipios. Sin embargo, tanto desde el nivel central como desde el local encuentra desafíos para desempeñar ese rol porque muchas veces es omitida en su carácter de nexo entre esos niveles. El conocimiento del “territorio” de su jurisdicción deviene clave para la GECAL, que de ese modo puede mostrar a sus interlocutores del nivel central que conoce algo que ellos no. Esto es una particularidad del conurbano bonaerense en general y del conurbano norte en particular. Pero no es la única. La importancia económica y política de esta región se traduce en más demandas al programa, pero también en nuevas propuestas no contempladas desde el diseño. El énfasis, no obstante, está puesto en dos líneas del programa: la terminalidad educativa y la inserción laboral.

La GECAL de San Martín tiene una particular conceptualización del problema de los/as jóvenes y el trabajo: señala los estudios incompletos, el desconocimiento de derechos, la falta de acompañamiento y los bajos o nulos ingresos como problemas que afectan la inserción en el mercado formal de trabajo de los/as jóvenes. Pero además se detiene en la población destinataria en particular y en cómo esa población le ha dado al PJMMT una mayor visibilidad respecto de otros programas del MTEYSS en cuanto a su apertura y al carácter activo de la juventud.

## **7.2. Malvinas Argentinas. De la baja jerarquía de la problemática de la juventud**

En este municipio, el programa comenzó a implementarse en 2009 con 533 jóvenes, según los datos oficiales del MTEYSS. La Oficina de Empleo ya estaba creada desde el año 2008, implementando otros programas del Ministerio, como el Seguro de Capacitación y Empleo y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que aún tenía algunos/as (pocos/as) beneficiarios/as. Entre 2009 y 2011, 1320 jóvenes de Malvinas Argentinas han realizado algunas de las prestaciones del programa.

A lo largo de este apartado estudiamos la implementación del PJMMT en Malvinas Argentinas en torno de cuatro ejes de análisis: las líneas de acción desarrolladas y el marco institucional en el que se inscribe, el entramado de actores, la conceptualización del problema de los/as jóvenes y el empleo en la agenda local y las dinámicas y tensiones que tienen lugar en la gestión del programa.

### *7.2.1. Líneas de acción y marco institucional*

Entendiendo por marco institucional el conjunto de reglas que norman las interacciones entre los actores (Vergara, 2001), en primer lugar, consideramos necesario destacar dónde está ubicada desde el punto de vista institucional la Oficina de Empleo, ya que esto es un indicio que nos habla acerca de cuál es su agenda, cómo percibe los problemas de esa agenda y cómo los jerarquiza.

En el caso de Malvinas Argentinas, la OE dependía de la Subdirección de Programas de Empleo, ubicada dentro de una dirección con el mismo nombre que, a su vez, dependía de la Dirección General de Gobierno perteneciente a la Secretaría así también denominada. Como hemos visto en el capítulo anterior,<sup>25</sup> la Secretaría de Gobierno era una de las tres secretarías del gobierno municipal (junto con Salud y Economía y Hacienda) y poseía una gran cantidad de direcciones generales de diversas áreas.

A principios de 2012, se crearon las Secretarías de Producción y Medioambiente, de Servicios y de Control de Gestión. Antes de la modificación de la estructura municipal, la primera de ellas tenía rango de dirección general dentro de la Secretaría de Gobierno y poseía las mismas direcciones, con excepción de la de Programas de Empleo (que pertenecía a la Dirección General de Gobierno) y del Departamento de Inserción Laboral (que aún no existía porque fue creado en julio de 2012, a través de la Ordenanza N°7187/12). La OE pasó a depender de una de sus seis direcciones, también denominada de Programas de Empleo. (Ver Anexo 1)

Al crearse el Departamento de Inserción Laboral (que depende directamente de la Secretaría de referencia), a la OE se le “quitan” determinadas funciones que antes cumplía,<sup>26</sup> que pasan a ser funciones del Departamento: apoyo a la búsqueda de empleo, colocación o intermediación laboral, administración del Banco de datos de postulantes para cumplimentar los requerimientos de vacantes de empleo de las empresas, coordinación con los establecimientos privados del distrito la ocupación de vacantes con los inscriptos en el banco de datos de postulantes, realización de entrevistas a los postulantes de acuerdo con lo solicitado por los eventuales empleadores. (Artículo 2º, Ordenanza N°7187/12) Las funciones encomendadas al nuevo departamento están vinculadas principalmente a la articulación entre la población malvinense y las empresas locales, mientras la OE conserva las que están ligadas a la formulación de programas de empleo, de producción de informes sobre la ocupación de la población del municipio, de derivación hacia instituciones educativas y de formación profesional, de asesoramiento para el empleo autónomo y de administración de programas nacionales, provinciales y municipales de capacitación para una salida laboral.

La OE de Malvinas Argentinas aparece dividida en su interior; hay dos Oficinas: la Oficina de Empleo y la Oficina de Jóvenes. (Entrevista Coord. Área de Empleo Joven, Malvinas Argentinas, 21/05/12) De manera que la primera se encarga de llevar a cabo acciones para la población en general e implementar los programas, y la segunda, se encarga de la población joven y de la implementación del PJMMT en particular. Además, a mediados de 2012, el Área de Empleo Joven (AEJ) se trasladó a otro edificio, separándose ediliciamente del resto de la OE, y compartiendo el espacio físico con la Dirección de Programas de Empleo, que es la Dirección de la que dependen en el organigrama. Esto implica que la separación no es sólo organizacional, sino también edilicia.

---

<sup>25</sup> Ver página 41.

<sup>26</sup> Ver Digesto municipal. Volumen X. Edición VII, año 2012. Organigrama municipal.



Nos detenemos un momento en el nombre de la Dirección y Subdirección de las que depende la Oficina de Empleo: “de *Programas* de Empleo”. Esto nos está hablando de cómo el municipio concebiría el problema del empleo (y el modo de resolverlo): en términos de programas.

Siguiendo a Chiara y Di Virgilio (2009), hablar de políticas y de programas no es lo mismo, porque hacen referencia a modos diferentes de construir el problema de gestión: mientras las políticas se orientan hacia cuestiones socialmente problematizadas que van redefiniéndose a lo largo del tiempo, los programas apuntan a dar respuesta a un problema en base a un diagnóstico, a través de la definición de objetivos que difícilmente se modifican durante el tiempo que está en vigencia el programa; en el caso de las políticas, la acción es producto de las tomas de posición de los diferentes actores gubernamentales y sociales involucrados en la cuestión, al tiempo que en el programa la acción se subordina a la racionalidad de su diseño, que es producto de un proceso de análisis técnico; en las políticas los actores son aquellos cuyos intereses están comprometidos en torno de la cuestión, en los programas los actores son los organismos comprometidos en la gestión y la población destinataria. (2009:56)

Sin embargo, cuando un programa efectivamente se implementa, las características recién señaladas van modificándose, en tanto que el programa comienza a relacionarse con otros organismos y con las políticas que desarrollan en un determinado sector y en un determinado territorio. De manera que, citando a las autoras, “desde su ‘puesta en marcha’ el programa social va progresivamente formando parte (y contribuyendo al modelado) de un determinada ‘política social’ y puede llegar a constituirse en un ‘actor’ más, en ese juego de tomas de posición.” (2009:57) Y es en este contexto que la orientación final del programa va a tomar forma, dependiendo también de la configuración de la cuestión socialmente problematizada en cada caso y del modo en que ingresa a la agenda gubernamental.

Nos preguntamos, entonces, si Malvinas Argentinas se apropia del PJMMT en la política local o si sólo se limita a “llevarlo adelante”. Intentaremos responder este interrogante a lo largo del análisis de este municipio y volveremos sobre ello en las conclusiones del trabajo.

En Malvinas Argentinas se desarrollan las siguientes líneas de acción del PJMMT: el curso introductorio, el apoyo a la terminalidad educativa y los cursos de formación profesional.

En primer lugar, reconstruimos el contexto institucional en el que tiene lugar el curso introductorio. La institución que lo dicta es la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), a través de una coordinación de un investigador docente y de graduados/as y estudiantes de carreras afines (Licenciaturas en Administración Pública, Política Social, Urbanismo, entre otras), así como de personal técnico-administrativo no docente, que operan como talleristas y auxiliares.

La UNGS entra en contacto en un primer momento con la coordinación central del PJMMT, que es la que decide qué institución dicta el curso introductorio en el municipio cada vez que se realiza dicho curso. El coordinador de esta prestación afirma:

“El Ministerio de Trabajo entra en contacto con nosotros. Gente de la propia implementación del programa entra en contacto con nosotros. Imagino que podría haber sido conmigo como con cualquier otra persona de la universidad, porque lo que le interesaba era que la universidad estaba en el territorio...” (Entrevista Coord. POIT, Malvinas Argentinas, 16/03/12)

Una vez que la coordinación central designa a la UNGS para el dictado del Programa de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo (POIT), informa al coordinador del Área de Empleo Joven (AEJ) para que se pongan en contacto. El AEJ y la UNGS acuerdan la cantidad de comisiones y los lugares, días y horarios en que se llevarán a cabo, en base a la cantidad de jóvenes inscriptos/as durante la convocatoria que realiza el AEJ.

La UNGS dicta los talleres y remite información a la Oficina de Empleo respecto de la asistencia de los/as jóvenes, principalmente. La GECAL de San Martín, por su parte, realiza un monitoreo sobre las actividades y los procedimientos de la UNGS para el dictado del POIT.

Al finalizar el curso, la UNGS realiza un informe de actividades, en el que se especifican las características de los/as jóvenes que participaron y su nivel de asistencia, cómo han funcionado los talleres, las dificultades con las que se encontraron, una breve evaluación, entre otras cosas, que eleva a la coordinación central del PJMMT.

En cuanto a la prestación de apoyo a la terminalidad educativa y los cursos de formación profesional, en base a lo conversado con el coordinador del AEJ, consideran que son las principales prestaciones al momento de enumerarlas:

“Entonces, tienen para hacer ese POIT, que cobran por ese curso, tienen para terminar los años de primaria o los años de secundaria y cobrar por alumno regular, y teniendo hecho el POIT, pueden cobrar por los cursos de formación, que nosotros tenemos el centro de formación 401, 402 y 404, que ahí ellos pueden ponerse a hacer a algún curso y demás y cobrar por eso.” (Entrevista Coord. AEJ, Malvinas Argentinas, 16/12/11)

La función que cumple en este sentido el AEJ es informar a los/as jóvenes que por cursar y terminar la escuela reciben una beca todos los meses, siempre que presenten la constancia de alumno regular. Lo mismo con los cursos de formación profesional.

Además de los cursos de los centros de formación profesional, el AEJ ha ofrecido dos cursos de capacitación para desempeñarse en estaciones de servicio: playero y atención en minimercado, cuyo dictado está a cargo de una mutual local, y un curso sobre ciudadanía responsable, a cargo de una organización social: “era gente que venía del interior que andaba por el país haciendo estos cursos.” (Entrevista Coord. AEJ, Malvinas Argentinas, 21/05/12)

Resumiendo, las líneas de acción del PJMMT desarrolladas en este municipio son el curso introductorio, la finalización de los estudios obligatorios y los cursos de formación profesional. Y el marco institucional en el que se desarrollan, entendido aquí como las reglas formales e informales que regulan las relaciones entre los actores, se caracteriza por un organigrama modificado a principios de 2012 por lo cual la Dirección y Subdirección de Programas de Empleo (de las que depende la OE) ha pasado a formar parte de una nueva Secretaría: la de Producción y Medioambiente. Además del organigrama, hay otras reglas: para desarrollar la prestación del POIT, la UNGS es designada por la coordinación central del PJMMT como la responsable del dictado de los talleres. En articulación con el AEJ, se acuerdan días, lugares y horarios de los mismos. En cuanto a la terminalidad educativa, el AEJ comunica a los/as jóvenes la necesidad de presentar la constancia de alumno regular mensualmente para poder cobrar una beca que otorga el PJMMT. Y para los cursos de formación profesional, el AEJ articula no sólo con centros de formación profesional (CFP) sino también con una mutual local y deriva a los/as jóvenes hacia allí.

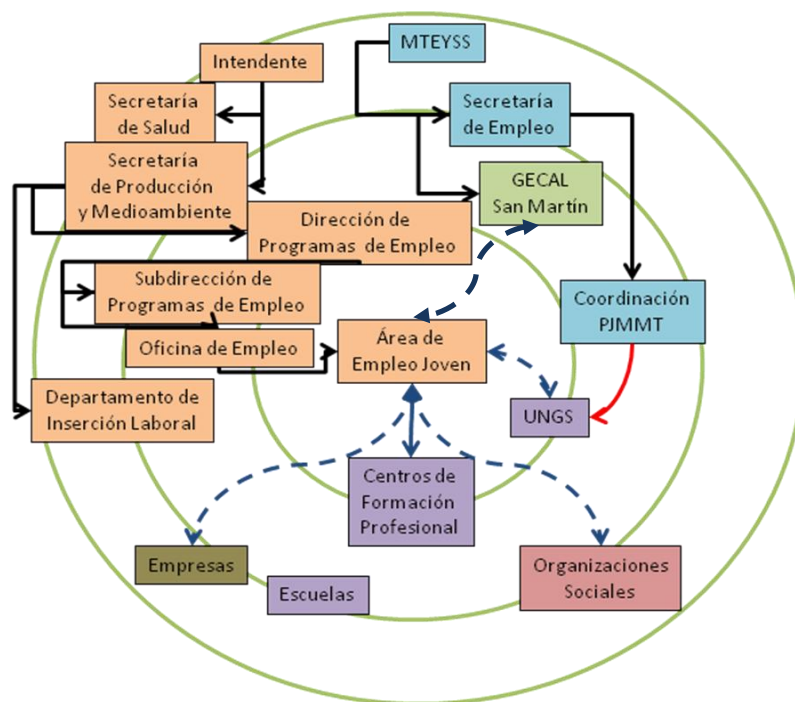
### 7.2.2. *Entramado de actores*

Al reconstruir el entramado de actores, nos salimos del análisis estricto de las funciones y el lugar que ocupan en la institucionalidad del programa para centrarnos en las distintas perspectivas acerca del problema y las relaciones y tensiones que tienen lugar entre ellos.

Pero, ¿cómo comenzar el relato sobre el análisis de este entramado? Por supuesto, hay diversas posibilidades. Aquí, optamos por volver sobre los organismos que implementan las diferentes líneas de acción del PJMMT, a los que complejizamos, ya que pasamos de considerarlos como organismos, con funciones específicas de acuerdo al lugar que ocupan en la implementación de una prestación, a tomarlos como actores, en función de su posibilidad de incidir en el desarrollo del programa a través de decisiones que pueden poner en juego su continuidad y/o avance. (Chiara y Di Virgilio, 2009) Cada actor tiene intereses, recursos, mandatos, ámbitos de actuación y problemas percibidos propios y diferentes de los demás, lo que también da lugar a tensiones entre ellos. (Ver cuadro 6) Posteriormente, dedicamos un apartado específico a la conceptualización del problema y otro a las tensiones y las dinámicas que tienen lugar en la gestión.

Resulta importante aclarar, antes de comenzar con el análisis, que hemos podido entrevistar a tres de los actores que forman parte del entramado configurado en Malvinas Argentinas: el AEJ, la UNGS a cargo del POIT y los referentes del PJMMT y las OEs en la GECAL de San Martín. A partir de las entrevistas con estos actores, hemos intentado reconstruir qué otros actores forman parte del entramado: la coordinación central del PJMMT, los CFP, las empresas locales, las escuelas y las organizaciones sociales de la zona.

Gráfico 1 – Entramado de actores Malvinas Argentinas



El AEJ actúa a nivel local y tiene intereses muy específicos, ligados fundamentalmente al PJMMT. Éstos pasan directamente por implementar el programa en el municipio para

resolver la problemática de los/as jóvenes con respecto a la terminalidad educativa y la capacitación para el trabajo. El apoyo a la finalización de los estudios obligatorios es una de las prestaciones más importantes, junto con el POIT y la realización de cursos de formación profesional, de acuerdo con el coordinador del AEJ: “Mirá, lo del programa es muy básico con el tema de estudios, ya sea para terminar el primario o el secundario o para hacer cursos en centros de formación.” (Entrevista Coord. AEJ, Malvinas Argentinas, 21/05/12). Sus recursos son fundamentalmente técnico-administrativos, por el mandato legal que la avala para llevar a cabo la gestión del programa en el municipio.

La *GECAL de San Martín*, por su parte, actúa a nivel regional, en catorce municipios de la zona noreste de la provincia de Buenos Aires, varios de ellos del conurbano noroeste. Sus intereses se orientan a contribuir en la implementación de políticas y programas de la Secretaría de Empleo del MTEYSS en tales municipios. Sus recursos son técnico-administrativos, por el mandato legal que posee para asistir a los municipios en la implementación de los programas. Otros recursos son la organización, la información a la que tiene acceso y su habilidad para procesarla, así como su expertise burocrática. También posee recursos políticos, por su habilidad para negociar con actores estatales y sociales de diferentes niveles jurisdiccionales y por su capacidad para argumentar y comunicar.

La *UNGS* actúa a nivel regional, principalmente en los municipios más próximos (Malvinas Argentinas, José C. Paz, San Miguel, Tigre, Moreno, San Fernando). Sus intereses son educar y formar profesionales, producir conocimiento a través de la investigación científica y también desarrollar acciones con la comunidad. En este último punto entra en juego su interés en el PJMMT, que implica el desarrollo de una actividad relacionada con algunas carreras dictadas por la universidad en vinculación con un ministerio nacional y el municipio en el que ella misma se inserta. Los recursos que posee este actor son ideológicos, debido a una legitimidad social fundada en los valores de la educación y la producción de conocimiento científico que representa, y políticos, principalmente por la capacidad de argumentación basada en la investigación.

Otros actores que pudimos identificar, en el contexto que le da el marco al programa y a su implementación en el municipio, son el *Intendente* y la *Secretaría de Empleo del MTEYSS*.

En cuanto al *Intendente*, sus intereses se orientan a mejorar las condiciones de vida de la población del municipio, así como a hacer una buena gestión que sea reconocida por pares y a nivel provincial y nacional. Intentamos reconstruir su postura respecto del programa a partir del presupuesto y los recursos que se destinan a su implementación, así como de lo que se dice sobre el programa en la página web del municipio y en diarios locales. Al momento de la sanción del presupuesto 2011 y 2012, la OE se encuentra en el organigrama dentro de la Subdirección de Programas de Empleo, que depende de la Dirección de Programas de Empleo, que, a su vez, es una de las 17 direcciones que componen la Dirección General de Gobierno de la Subsecretaría de Gobierno perteneciente a la Secretaría de Gobierno.<sup>27</sup> A esta vasta secretaría, que abarca áreas diversas como cultura y obras públicas, pasando por tránsito y transporte, deportes y turismo, vivienda, industria, medioambiente, se le destina en 2011 \$255.272.084, que representa casi la mitad del presupuesto (47,71%). (Ordenanza N°1255/10) En 2012, se le destina \$326.793.549, que implica el 43% del presupuesto. (Ordenanza N° 1342/11)

---

<sup>27</sup> Sobre el presupuesto, la información publicada alude a los fondos destinados a la intendencia, las secretarías, al concejo deliberante y las partidas no asignables; no especifica, dentro de cada secretaría, cómo se dividen los fondos entre las distintas subsecretarías, direcciones, subdirecciones.

A la Secretaría de Salud se le destina otra gran parte del presupuesto: el 41,43% en 2011 y el 45,84 en 2012. De manera que casi el 90% del presupuesto municipal se destina a estas dos secretarías.

Si bien no contamos con información acerca de qué parte del presupuesto de la Secretaría de Gobierno se destina a la OE, a través de las entrevistas al coordinador del AEJ y de la revisión de las ordenanzas municipales sobre la implementación del programa, hemos indagado en ello: el municipio proporciona el espacio físico en el que se desarrolla la oficina, así como los insumos de uso cotidiano (cuadernos, lapiceras, hojas, etc.) (Entrevista Coord. AEJ, Malvinas Argentinas, 21/05/12) La Secretaría de Empleo, por su parte, ha proporcionado, en un principio, los muebles de oficina y el equipamiento informático y financia los honorarios de quienes conforman el equipo de trabajo del AEJ. (Ordenanzas N°1113/09 y 1188/10)

En lo que respecta a lo que se dice del PJMMT en diarios locales, no hemos encontrado artículos que hagan referencia al Programa. Encontramos información del PJMMT en la página web del municipio, donde se explicita a quiénes está dirigido el programa, cuál es la suma de dinero mensual que perciben por realizar las prestaciones (curso introductorio, finalización de estudios obligatorios, cursos de formación profesional), cuáles son las incompatibilidades con el programa y qué cantidad de jóvenes están participando del mismo.<sup>28</sup>

El Intendente, pues, posee recursos económicos y políticos, aunque no los utilizaría para impulsar el PJMMT en el municipio. El hecho de que sea la Secretaría de Empleo del MTEYSS la que financia los sueldos de los/as empleados/as del AEJ desde que comenzó el PJMMT en 2009 y de que no haya información sobre el programa en los diarios locales puede estar hablando de la baja visibilidad del AEJ y del programa en la intendencia.

La *Secretaría de Empleo*, dentro de la que se encuentra la *Coordinación del PJMMT*, es otro actor del entramado, que actúa a nivel nacional y cuyo interés es implementar sus políticas y programas en todo el país. Toma decisiones en cuanto a la reglamentación del programa y a lo presupuestario. Este último punto no es menor, ya que la Secretaría es la que proporciona los fondos, a través de la GECAL, para el pago de los honorarios de algunos/as empleados/as del AEJ y de los/as talleristas y coordinadores/as de los servicios, como el POIT. Y en el caso de Malvinas Argentinas esta función cobra mucha relevancia porque es la Secretaría la que paga la totalidad de los honorarios de los/as empleados/as del AEJ. Además de los recursos económicos, los recursos políticos que posee se vinculan con los argumentos que presenta acerca de la necesidad de sostener el programa, formulando los objetivos, las prestaciones, las condiciones de ingreso, que son decisiones que se toman en el nivel central. Esto no quiere decir que los municipios en los que se implementa el PJMMT no realicen otras actividades además de las previstas en él y que revisen las prestaciones y hagan algunas modificaciones en función de las particularidades del territorio, sino que, aun reconociendo esas posibilidades, son propuestas que se realizan sobre la base de lo que desde el nivel central se dispone.

Entonces, la importancia de estos dos actores, el *Intendente* y la *coordinación central del PJMMT*, es insoslayable, en tanto los recursos que manejan son estratégicos: los económicos, a través de la partida presupuestaria que destinan para la implementación

---

<sup>28</sup> "Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo." En: <http://www.malvinasargentinas.gov.ar/index.php/programas-de-empleo/110-programa-jovenes-con-mas-y-mejor-trabajo>. Consultado al 21/03/2013.

del PJMMT, y los políticos, que implican el apoyo a dicha implementación, el crecimiento del programa en el municipio y su conocimiento por parte de la población.

Un actor potencial son las *empresas locales*. Las consideramos de este modo porque pueden favorecer u obstaculizar la concreción de algunas prestaciones del PJMMT: el apoyo a la inserción laboral y las acciones de entrenamiento para el trabajo. Pero también las empresas pueden emplear formalmente a jóvenes, lo que les permite a éstos dar de baja su participación en el programa. Si bien el AEJ tiene contacto con algunas, no están desarrollando actividades en conjunto “por el momento”. (Entrevista Coord. AEJ, Malvinas Argentinas, 21/05/12) La articulación entre el AEJ y las empresas parece ser, pues, si no nula, al menos incipiente. Además, los/as jóvenes no tienen un seguimiento por parte del AEJ al finalizar el programa; al respecto desde el área se afirma que, si bien hay muchos/as jóvenes que se les da de baja del programa por cumplir la edad límite admitida, también “hay mucha cantidad de jóvenes que se les ha dado de baja por empezar a trabajar en blanco.” (Entrevista Coord. AEJ, Malvinas Argentinas, 21/05/12) De manera que no sólo las prestaciones en las que podrían tomar parte las empresas locales están inactivas “por el momento”, sino que el AEJ tampoco posee información precisa (o no la quiere compartir) acerca de la inserción laboral formal de los/as jóvenes en las empresas. Es por ello que en Malvinas Argentinas, las empresas locales se ubican como actor en potencia y no en acto, por lo que se trata de involucrados, ya que a pesar de estar implicadas en el problema en torno de los/as jóvenes y el empleo, no inciden en el PJMMT en este municipio.

Identificamos, además, otros dos involucrados, esto es, que están afectados por el problema pero que no tienen poder de incidencia en el programa: *los centros de formación profesional (CFP)* y *las escuelas*<sup>29</sup>. El AEJ articula con varios CFP del municipio para que los/as jóvenes realicen cursos: el 401, el 402 y el 404, tal como señala el coordinador. Sin embargo, no sucede lo mismo con las escuelas. El coordinador del área comenta que, si bien reciben constancias de regularidad (que es la documentación que los/as jóvenes deben presentar para percibir el incentivo económico por estar estudiando), no tienen contacto directo con ningún establecimiento desde el AEJ. Es decir que sí hay un seguimiento de los/as jóvenes respecto a su situación en cuanto a los estudios, pero no una vinculación con los establecimientos a los que asisten. Al realizar la observación en la Oficina de Empleo, vimos un cartel sobre el Programa de Centros de Orientación y Apoyo (COA). Es probable, pues, que desde el AEJ se informe a los/as jóvenes que no finalizaron los estudios sobre la posibilidad de hacerlo mediante este programa. El coordinador del AEJ también hace alusión en las entrevistas al COA y al Programa de Finalización de Estudios Secundarios (FINES), en tanto planes de cursado acelerado que permiten a los/as jóvenes finalizar los estudios, aunque no explicita si el AEJ deriva a los/as jóvenes a esos planes. (Entrevista Coord. AEJ, Malvinas Argentinas, 15/12/11 y 21/05/12)

A pesar de que, con la información que pudimos recabar, no se vea que algún actor articule con las escuelas, éstas son igualmente incluidas en el entramado como involucradas en tanto están afectadas por el problema de la juventud y el empleo y tienen capacidad de incidir en el PJMMT, ya que si, por ejemplo, no hubiera vacantes en ellas para que los/as jóvenes puedan retomar y/o finalizar sus estudios, una de los objetivos del PJMMT no podría alcanzarse, lo que tendría otro impacto en la

---

<sup>29</sup> Al hablar de escuelas estamos haciendo referencia no sólo a las escuelas primarias y secundarias, sino también a los bachilleratos para adultos y los planes de cursado acelerado, como el COA y el FINES, a los que suelen acudir los/as jóvenes inscriptos/as en el programa.

implementación del programa y exigiría a los actores buscar y poner en marcha otras estrategias respecto de este punto.

Las *organizaciones sociales* también aparecen como otro involucrado en el entramado. En general, actúan a nivel local o barrial y tienen intereses ligados a la movilización para la satisfacción de ciertas necesidades de la población barrial, local o regional. En Malvinas Argentinas, sólo dos organizaciones sociales se han involucrado en la gestión del programa, de acuerdo con la información que pudimos recabar: una mutual local que brinda cursos de capacitación para el empleo en estaciones de servicio y una organización social de otra provincia que ha dictado un curso sobre ciudadanía responsable. (Entrevista Coord. AEJ, Malvinas Argentinas, 15/12/11 y 21/05/12) Su incidencia en el PJMMT es, pues, bastante baja y por ello las incluimos como involucradas y no como actores.

Como uno de los rasgos más importantes del entramado de actores podemos señalar, entonces, la escasez de recursos que posee el AEJ, particularmente, de recursos económicos. Los recursos políticos y económicos con los que cuenta el gobierno municipal son aportados al AEJ y al PJMMT en muy baja medida, cobrando fuerza en este sentido los recursos (fundamentalmente económicos) de la Secretaría de Empleo. Además, el hecho de contar con un equipo de trabajo acotado puede ser otra clave para explicar la poca o nula articulación que el AEJ establece con otras áreas del municipio y con otros actores. (Ver gráfico 1)

Cuadro 6 – Caracterización de actores e involucrados, Malvinas Argentinas							
Actores	Ámbito de actuación	Intereses	Interés en PJMMT	Problemas percibidos en torno de la juventud y el empleo	Recursos	Mandato	Conflictos potenciales
Área de Empleo Joven	Local	Implementar el PJMMT en el municipio para resolver la problemática de los/as jóvenes y la terminalidad educativa	Implementar el PJMMT en el municipio para resolver la problemática de los/as jóvenes y la terminalidad educativa	Juventud "estancada"	Técnico-administrativos y Políticos	Intendente, Secretaría de Producción y Mediomambiente	Con municipio y con MTEYSS por Falta de RRHH Con GECAL por fragmentación OE
UNGS	Regional	Formar profesionales universitarios/as, técnicos/as, producir conocimiento, desarrollar acciones con la comunidad	Desarrollar acciones con la comunidad local a través de la implementación de los talleres del curso de orientación e inducción al mundo del trabajo del PJMMT	Falta de programas destinados a población joven en particular Desconocimiento de derechos en tanto trabajadores/as y en tanto ciudadanos/as por parte de jóvenes Superposición de poblaciones-objetivo de los programas e incompatibilidades	Ideológicos (ideas y valores con legitimidad social) y políticos (habilidad para negociar, argumentar y comunicar)		Poca información por parte del MTEYSS Con AEJ por la "discrecionalidad" en su selección Diferentes sentidos de urgencia Falta de recepción de las propuestas por parte del MTEYSS Problemas en los pagos por parte del MTEYSS
GECAL	Regional	Contribuir a la implementación de políticas y programas del MTEYSS en los municipios de la región	Contribuir a la implementación del PJMMT en los municipios de la región	Escolarización obligatoria incompleta Desconocimiento de derechos como trabajadores/as y ciudadanos/as Dificultad para insertarse en el mercado formal de trabajo y falta de acompañamiento en este sentido	Técnico-administrativos y Políticos	MTEYSS, Secretaría de Empleo	Falta de recursos del municipio Con MTEYSS por desdibujamiento de su función de nexo Presencia en el territorio Fragmentación al interior de la OE Diferentes sentidos de urgencia
Intendencia	Local	Mejorar las condiciones de vida de la población del municipio. Hacer una buena gestión y que sea reconocida por pares y a nivel provincial y nacional.		Estudios formales incompletos	Políticos y Económicos		Con AEJ por falta de financiamiento y ubicación en el organigrama



Secretaría de Empleo	Nacional	Generar acciones que contribuyan a una mejor inserción de la población en el mercado de trabajo	Implementar el PJMMT en todo el país	Falta de experiencia laboral Estudios formales incompletos Desconocimiento de derechos Déficits en proyectos a futuro Dificultad de las empresas para incorporar personal Bajos/ nulos ingresos Déficit en acompañamiento	Económicos, Técnico-administrativos y Políticos	MTEYSS, Secretaría de Empleo	Retrasos en los pagos a prestadores de servicios Poca o nula recepción de las propuestas de prestadores de servicios Rigidez de procedimientos
Centros de formación profesional	Local	Capacitar a adolescentes, jóvenes y adultos/as de la región	Capacitar a jóvenes de la región		Ideológicos (ideas y valores con legitimidad social)		Falta de equipamiento Falta de mantenimiento de la infraestructura
Empresas	Regional	Incrementar las ganancias y reducir los costos de producción	Acceder a mano de obra joven capacitada y obtener beneficios derivados de ello que ofrece el MTEYSS	Jóvenes con poca o nula capacitación y/o experiencia Altos costos para formalizar a los/as empleados/as	Económicos		Articulación insuficiente Poco (o nulo) desarrollo de actividades en conjunto Poca o nula "Voluntad política" del municipio para relacionarse
Escuelas	Local/ Barrial	Educación a niños/as, adolescentes, jóvenes y adultos/as de la región	Educación a jóvenes de la región	Dificultad para que los/as jóvenes retomen, continúen y/o finalicen los estudios obligatorios	Ideológicos (ideas y valores con legitimidad social)		Falta de equipamiento Falta de mantenimiento de la infraestructura
Organizaciones sociales	Local/ Barrial	Movilizar para satisfacer algunas necesidades de la población barrial, local o regional	Movilizar para que los/as jóvenes puedan desarrollarse plenamente		Ideológicos (ideas y valores con legitimidad social)		

### 7.2.3. *El problema de los/as jóvenes y el trabajo en la agenda local*

El problema de agenda opera como marco del proceso de debate, induce líneas de acción a implementar, delimita actores con (y sin) injerencia en esas acciones y en el debate acerca de ellas, legitima y fortalece determinadas instituciones al tiempo que deja al margen a otras. Habiendo delineado el entramado de actores, intentamos ahora reconstruir el problema de agenda definido en torno al PJMMT a partir de cómo los actores (al menos algunos de ellos) lo definen, entendiendo que éste se construye en la propia interacción entre ellos (Moro, 2000).

Veamos ahora la lectura que realizan tres de los actores que intervienen en la implementación del PJMMT en Malvinas Argentinas: el AEJ, la coordinación del POIT en la UNGS y el gobierno municipal. La reconstrucción de la perspectiva de este último actor resulta relevante ya que cuenta con más recursos que el AEJ y la OE, por lo que puede facilitar u obstaculizar la gestión.

En cuanto al AEJ, pareciera que el problema está vinculado con la responsabilidad individual del/la joven, que no tiene interés en terminar la escuela y/o en trabajar. El problema, pues, no sería que no tienen posibilidades para estudiar o trabajar, sino que no tienen voluntad de hacerlo, y esto es leído como “estancamiento” y como “hacer nada” desde el AEJ:

“...la realidad es que hoy en día se ve muy desinteresada la juventud, ya sea respecto a finalizar sus estudios o a conseguir algún puesto laboral.

(...)...yo a la juventud de hoy en día la veo muy estancada, muy estancada en su casa, que deja el colegio y quedan ahí. Entonces, gente que venga que ya está estudiando y demás, o ya está haciendo un curso, y viene a preguntar por el Jóvenes, no se ve mucho. Se ve directamente más gente que tiene, ponele, 22 años y dejó en 7º, en 8º, o tiene 22, 23 y todavía no arrancó el secundario, que ya lo dejó hace 3 años o 2 años y después de ahí no hizo nada.” (Entrevista Coord. AEJ, Malvinas Argentinas, 15/12/11)

Sin embargo, desde el AEJ se reconoce que la maternidad/paternidad es otra actividad que realizan los/as jóvenes, lo que causa muchas veces que dejen sus estudios, por tener que dedicarse ya sea a la crianza de sus hijos/as y/o a la búsqueda de ingresos para sostener a su familia. Esto implica que, en efecto, hacen algo, aunque no sea estudiar o trabajar (en el mercado formal):

“...tenés gente de entre 18 y 24 años, que ya tienen uno o dos hijos y por ahí ese fue el motivo de dejar el colegio. El tema del Jóvenes es que esa gente que ya tiene hijos, si cobra la asignación universal por hijo, no puede cobrar el Jóvenes. Pero hay bastante cantidad de chicos de entre 18 y 24 años que abandonaron sus estudios por ya tener familia.” (Entrevista Coord. AEJ, Malvinas Argentinas, 15/12/11)

La interrupción y/o el abandono de los estudios es, pues, una de las principales problemáticas para el AEJ, que, en este sentido, considera al apoyo a la finalización de los estudios como una de las principales prestaciones del programa, junto con la realización de cursos de formación para el trabajo en centros de formación profesional, principalmente, como ya hemos hecho referencia. (Entrevista Coord. AEJ, Malvinas Argentinas, 15/12/11)

En cuanto a la definición del problema por parte de la UNGS, el recorte de la población juvenil como destinataria es identificada como una fortaleza del programa, ya que no existen a nivel nacional programas destinados a esta población en particular. De acuerdo con esta afirmación, la juventud tiene problemas específicos que el PJMMT intenta abordar, particularmente en lo referido a la finalización de estudios y la inserción en el mercado formal de trabajo. Desde la UNGS, también se valoran positivamente los

contenidos de los talleres del POIT, en general, y, especialmente, los que aluden a los derechos en tanto trabajadores/as y en tanto ciudadanos/as. (Entrevista Coord. POIT, Malvinas Argentinas, 16/03/12) Se advierte, pues, que los/as jóvenes desconocen sus derechos no sólo en referencia al trabajo, que puede explicarse por el poco o nulo contacto con el mercado formal y una mayor familiarización con el informal, sino también algunos de sus derechos de ciudadanía, como el del acceso a la educación.

La heterogeneidad de los/as jóvenes en cuanto a su nivel educativo representa un desafío a la hora del dictado del curso introductorio. Si bien desde la coordinación del POIT se buscó en un principio separar a los/as jóvenes según nivel, ante la imposibilidad de hacerlo, la modalidad de trabajo en taller resultó adecuada para la integración de jóvenes con distintos niveles:

“Otra cosa que nunca conseguimos hacer porque el municipio no tenía condiciones de ofrecernos esa posibilidad era armar un curso especial por niveles educativos. Los cursos se ofrecían en función de una oferta horaria, y la agregación de los jóvenes a cada una de las comisiones era aleatoria. Y los profesores, los talleristas desarrollaron una técnica, que en general les dio resultado, que fue aprovechar la técnica de taller, que era la recomendada por el curso, para que los más avanzados ayudasen y monitoreasen a los que tenían más dificultades. Pero imaginate alguien que abandonó la primaria en el curso de alfabetización digital: el problema era la alfabetización pura y dura, no la digital. Pero, justamente, los que habían abandonado el secundario, pero estaban terminando y tenían facilidades porque conocían computación, los ayudaban.” (Entrevista Coord. POIT, Malvinas Argentinas, 16/03/12)

El coordinador también identifica que esta población que se recorta como destinataria está además atravesada por otras problemáticas a las que el PJMMT no puede dar respuesta, lo que es propio de los programas, que buscan resolver problemas específicos. Por esta razón y porque existen incompatibilidades entre programas que comparten la población destinataria pero que se orientan a problemas diferentes, el coordinador afirma:

“Cuando empezó la asignación universal por hijo no vinieron más las madres. Porque los programas son incompatibles. Cosa bastante difícil porque, digo, cosa que tiene que ver con nuestra superposición y acumulación de programas, en términos de la política social general, digo. ¿Al final cuál era la justificación del municipio de no tener buen trabajo en el territorio y poder reclutar los 300 (jóvenes), para los cuales el Ministerio de Trabajo nos pagaba a nosotros y a ellos, al municipio también? (...) la excusa era: “Bueno, ahora estamos inscribiendo para el programa Trabajar”. Son más de mil mangos. La beca del POIT (...) empezó como 150 (pesos) (...) Entonces, los programas se disputan la población y los programas son excluyentes en general respecto a ser beneficiario de uno o de otro. (...) Las (jóvenes) que pasaron a tener asignación universal por hijo, dejaron de inscribirse o venir al POIT. (...) Después de los 18, los muchachos estaban en condiciones de arrancar con las cooperativas de Argentina Trabaja. Las mujeres también. Y entonces, este programa salía por default. O sea, sólo llegaban a este programa cuando eran desertados de los otros.” (Entrevista Coord. POIT, Malvinas Argentinas, 16/03/12)

En efecto, la coordinación central del programa identificó el hecho de que el lanzamiento a nivel nacional de otras políticas destinadas también a la población-

objetivo del PJMMT podría impactar en una menor afluencia de jóvenes hacia él. Como consecuencia, aumentó la beca, que pasó de \$150 a \$450 mensuales en 2010.<sup>30</sup>

De parte del gobierno municipal, la población juvenil no es interpelada como tal en la organización municipal (no existe un área de juventud, por ejemplo), pero sí en las noticias que publican en la página web del municipio y en los diarios on-line locales, ligada a la educación, a la militancia política, al uso de la tecnología, a actividades artísticas, deportivas y recreativas. Se construye como uno de los principales problemas de la juventud la finalización de los estudios formales.

La cuestión del empleo aparece con más fuerza en el gobierno municipal a partir de la creación, en 2012, de la Secretaría de Producción y Medioambiente y del Departamento de Inserción Laboral que de ella depende, cuando se pone de relieve la voluntad de articulación con las empresas para la generación de empleo a la población del municipio en general. Pero no encontramos noticias sobre la OE ni el PJMMT.<sup>31</sup> Además, como ya dijimos, el AEJ, que parece ser la única área del municipio que trabaja con jóvenes, no articula con otras.

En síntesis, encontramos que hay conceptualizaciones del problema que realizan el AEJ, el gobierno municipal y la UNGS diferentes entre sí. La finalización de los estudios aparece como una problemática a resolver que afecta fuertemente a los/as jóvenes. Desde el AEJ, la juventud es vista como una población “estancada”, que “no hace nada”, responsabilizándola de su situación de desocupación. El gobierno municipal, por su parte, comienza en 2012 a dar señales más claras de su intención de generar incentivos a las empresas para que se radiquen en el partido y, de ese modo, también generen empleo para la población malvinense. La creación de la Secretaría de Producción y Medioambiente, así como del Departamento de Inserción laboral que de ella depende son destacables en este sentido. No obstante, no aparece como problema la inserción en el mercado de trabajo de la población joven en particular. La baja jerarquía en la agenda municipal que tiene la problemática de la juventud en general y de su inserción en el mercado de trabajo en particular puede explicar la escasez de recursos con los que cuenta el AEJ, a la que hicimos alusión al hablar del entramado de actores.

---

<sup>30</sup> Al ver la cantidad de jóvenes que participan del PJMMT en diciembre de 2011 según sexo, notamos que el porcentaje de mujeres es siempre mayor al de varones: en el total del país, el 52,65% son mujeres, en la provincia de Buenos Aires, el 56,66%, en los 24 partidos del GBA, el 57,87% y en Malvinas Argentinas asciende al 61,09%. Sin embargo, un estudio realizado por Díaz Langou et al. (2010) sobre los principales programas nacionales de protección social muestra cómo en febrero de 2010 la cantidad de jóvenes cubiertos/as por el PJMMT se reduce considerablemente luego de un crecimiento sostenido desde su puesta en marcha: pasa de 50.151 en enero de ese año a 35.589 en el mes siguiente. (Díaz Langou et al., 2010:102) El hecho de que la caída en la cobertura del programa se registre en el mes de febrero de 2010 no es menor, considerando que la AUH se puso en marcha pocos meses antes, en noviembre de 2009.

Por otra parte, según un estudio realizado por Bustos y Villafañe (2011) acerca de la evaluación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), tomando los datos del total de aglomerados urbanos de la EPH, en el segundo semestre de 2010 el 87% de las titulares son mujeres. El 21,7% de esas mujeres tiene entre 18 y 25 años. Los hombres de ese rango etario que son titulares alcanzan el 9,3% del total de titulares hombres. En cuanto al nivel educativo, si bien los datos no están cruzados por edades, el 6,8% de titulares mujeres y el 16,9% de titulares hombres tiene la primaria incompleta, el 30% y el 29,6% tiene la primaria completa y el 31,2% y el 29,6% tiene la secundaria incompleta. De manera que alrededor del 70% de los y las titulares no ha finalizado los estudios obligatorios. Esto implica que buena parte de los/as titulares comparte las características de los/as jóvenes potenciales beneficiarios/as del PJMMT. No obstante ello, no contamos con información precisa acerca de cuántos/as jóvenes en condiciones de inscribirse en el PJMMT no lo hacen por estar percibiendo la AUH.

<sup>31</sup> Diarios on-line locales: <http://www.malvinasargentinas.gov.ar/index.php/todas-las-noticias>; <http://www.zonanortediario.com.ar/>; <http://www.aquilanoticia.com/>; <http://puncocerohaciaelfuturo.blogspot.com.ar/>; <http://www.lanoticia1.com/municipio/malvinasargentinas>; <http://malviticias.com.ar/>. Consultados al 21/03/2013.

La UNGS, por otra parte, reconoce que el recorte de la población destinataria del programa responde al hecho de que la juventud tiene problemas específicos respecto de la inserción en el mercado formal de trabajo y la finalización de los estudios y que esta población desconoce sus derechos laborales y de ciudadanía. Pero también asume una postura crítica al señalar que hay otros problemas que atraviesan a esta población y que ponen en tensión a distintos programas o políticas que son incompatibles entre sí.

#### 7.2.4. *Dinámicas y tensiones de la gestión*

Al entablar relaciones entre sí y en el intento por defender sus intereses, se generan tensiones entre los actores y la gestión presenta su propia dinámica, distinta de la prevista en el planteo original. Dado que el AEJ es un actor central en la implementación del PJMMT, analizamos las relaciones que establece con la UNGS, con la población del territorio barrial, con la coordinación central del programa, con la GECAL de San Martín y con el gobierno municipal, y las tensiones que se presentan.

Una fuente de conflicto entre la coordinación del POIT y el AEJ está vinculada a los espacios físicos que, en un principio, consigue esta última para el desarrollo del POIT. Las primeras ediciones del curso en 2009 se dictaron tanto en el campus de la universidad como en el ex Batallón 601 y en la delegación municipal de Tortuguitas por acuerdo entre el AEJ y la UNGS. Pero en los últimos dos casos, las condiciones no estaban dadas para que la actividad se desarrollara adecuadamente: de acuerdo con el entrevistado, en varias ocasiones, el espacio destinado al dictado del curso en la delegación de Tortuguitas (que no era un aula sino un cuarto con mesas de ping-pong) se reservaba en los mismos horarios en los que se dictaba el POIT; en “el ex Batallón”, los talleres se dictaban en salas sin calefacción, sin sillas ni mesas, o bien en un aula contigua a una oficina con un tabique que la separaba del baño, lo que implicaba que con frecuencia algún/a funcionario/a municipal atravesara el aula en pleno desarrollo del taller. (Entrevista Coord. POIT, Malvinas Argentinas, 16/03/12) La resolución que se dio a este problema fue que los talleres del POIT se dicten siempre en las aulas de la UNGS, a menos que la universidad diera acuerdo para realizarlos en otro lugar:

“Y nosotros, en este caso, el único resguardo que teníamos era que, después de la segunda versión, en nuestros términos de referencia de los anexos al convenio marco, siempre dejábamos claro que el programa se hacía en nuestras aulas. Que si lo hacíamos en algún lugar que disponía el municipio era por acuerdo, pero que no teníamos obligación de acceder.” (Entrevista Coord. POIT, Malvinas Argentinas, 16/03/12)

Otra fuente de tensión entre los actores es el no cumplimiento de algunas funciones que le corresponden a un actor en particular y que pueden afectar el cumplimiento adecuado de funciones de otro actor. Entre el AEJ y la UNGS surgen tensiones de este tipo. Dos de las funciones del AEJ son la convocatoria para que los/as jóvenes se inscriban al PJMMT y el seguimiento de la trayectoria de los/as jóvenes, una vez que ya están participando en el programa, a través de las tutorías. Respecto de las convocatorias, el coordinador del AEJ reconoce que ésta es una función que corresponde al área y comenta que se realizan cuando los jóvenes se acercan a la Oficina y allí les dan folletería del programa. El acercamiento se puede dar porque ven una propaganda del programa en televisión o por el “boca a boca”, por ejemplo en la escuela, ya sea porque tener compañeros que está en el programa o por medio de docentes o directivos que les comentan sobre él. (Entrevista Coord. AEJ, Malvinas Argentinas, 21/05/12)

Esto denota que la relación del AEJ con los barrios en los que viven los/as jóvenes es bastante frágil (si no nula), ya que la convocatoria se realiza puertas adentro de la

oficina y no hay instancias en las que el AEJ “salga” a los barrios (articulando con escuelas, organizaciones sociales, centros de salud) a convocar a los/as jóvenes.

En este sentido, la UNGS se muestra disconforme con la manera en que desempeñan la función de la convocatoria. El escaso trabajo territorial en general, y con jóvenes en particular, se presenta como el principal factor que explica el desempeño poco satisfactorio del AEJ respecto de esta función, desde la perspectiva de la UNGS. Esto se refleja en la poca información previa sobre el programa que desde el AEJ se les da a los/as jóvenes, de modo que al comenzar el POIT los talleristas de la universidad tienen que realizar una charla informativa sobre el programa.

“...yo diría que nunca hicieron o con casi ninguno lo hicieron, de los jóvenes, la reunión informativa previa al POIT. Los chicos venían al programa porque les decían: “Anótense que hay un programa de becas y van a cobrar algo.” Pero no estaba claro. No había reuniones informativas. (...) la(s) tuvimos que hacer en los talleres.” (Entrevista Coord. POIT, Malvinas Argentinas, 16/03/12)

El AEJ además muestra déficits para realizar el seguimiento de los/as jóvenes. Los/as tutores/as están encargados de realizarlo. Un parámetro razonable para la cantidad de tutores/as es la cantidad de jóvenes que hay en el programa, ya que así se puede realizar mejor el seguimiento. Sin embargo, el ministerio “no te deja contratar más de tres.” (Entrevista Coord. AEJ, Malvinas Argentinas, 21/05/12) En las ordenanzas municipales acerca de la implementación del programa se establece que el MTEYSS financia los honorarios de hasta tres tutores/as, lo que hizo durante los primeros doce meses de implementación del programa. (Ordenanzas N°1113/09 y 1188/10) Al momento de la entrevista, el AEJ tiene un solo tutor, cuya contratación sigue siendo financiada por el MTEYSS. (Entrevista Coord. AEJ, Malvinas Argentinas, 21/05/12)

En función de la escasa cantidad de tutores/as del AEJ frente a la gran cantidad de jóvenes, desde la coordinación del POIT en la UNGS se realizó una propuesta al MTEYSS para complementar el seguimiento realizado por los/as tutores/as:

“Nosotros hicimos una propuesta de monitoreo de los beneficiarios, de los jóvenes en función de la necesidad de darles contención, porque eran jóvenes con problemas, por eso habían abandonado, habían interrumpido sus estudios primarios y secundarios. (...) (Propusimos) que los auxiliares de los talleres de inducción al mundo del trabajo y el auxiliar de informática también, complementasen ese trabajo con el seguimiento de los jóvenes, porque el seguimiento estaba previsto en la letra del programa desde la Oficina de Empleo, sólo que lo que es Oficina de Empleo no tiene más de dos o tres personas dedicadas a eso y las poblaciones de las que estábamos hablando, por lo menos en términos teóricos, eran de 300, 400 pibes.” (Entrevista Coord. POIT, Malvinas Argentinas, 16/03/12)

Esta propuesta no fue tomada en consideración por el MTEYSS.

El seguimiento que realiza el AEJ parece estar ligado exclusivamente a las prestaciones que realizan los/as jóvenes dentro del programa, sin considerar otros factores que pueden incidir en su continuidad. Si bien hay varios/as jóvenes que tienen dificultades para sostener las actividades del programa, el AEJ no indaga en ellas: “uno no se entera el motivo.” (Entrevista Coord. POIT, Malvinas Argentinas, 16/03/12) Respecto de los problemas de adicciones que pueden llegar a tener los/as jóvenes, tampoco hay una instancia que los considere desde el seguimiento del AEJ: el coordinador desconoce si hay casos porque no es un tema que se trate en los cursos (aunque reconoce que puede surgir) y porque muy pocas veces él está presenciando los cursos; además, considera

que no es una averiguación que tenga que realizarse. (Entrevista Coord. POIT, Malvinas Argentinas, 16/03/12)

En cuanto a la relación que se establece con la coordinación central del programa, se presenta una diferencia con respecto al planteo original: el vínculo contractual que la UNGS establecería con la GECAL para desempeñarse en el dictado del POIT aparece desdibujado, limitándose a controles aislados, mientras que cobra importancia la coordinación del PJMMT a nivel central, que contacta a la UNGS en un principio para que realice esta prestación y vuelve a hacerlo cada vez que se abre un nuevo curso.

De manera que es el nivel central el que toma la decisión sobre la institución que dicta el POIT. El AEJ no interviene en esa decisión sino que es informada por el nivel central una vez que ha realizado las negociaciones con la institución para la puesta en marcha del POIT. Esto le da a la UNGS bastante autonomía con respecto al municipio. Al preguntarle al coordinador del área si la UNGS siempre ha dictado el POIT desde que comenzó a implementarse el PJMMT en el municipio, él responde: “Desde que estoy yo, sí. Anteriormente, no sabría decirte. No sé si el próximo POIT se va a mantener igual”, y luego comenta que el Ministerio es el que le informa acerca de la institución que dicta el POIT en cada edición y las modificaciones que haya en ese sentido (Entrevista Coord. AEJ, Malvinas Argentinas, 21/05/12).

Respecto de la GECAL de San Martín, el vínculo con el AEJ es cotidiano y está ligado tanto a cuestiones administrativas como a generar intercambios entre OEs de distintos municipios de la zona a través de la realización de reuniones periódicas. En tales reuniones, las OEs son convocadas para intercambiar acerca del modo en que se pueden implementar las propuestas nuevas por parte del Ministerio en esta región en particular así como también para ver cómo se pueden resolver algunas situaciones que se presentan. (Entrevista Coord. AEJ, Malvinas Argentinas, 21/05/12)

En cuanto a las empresas locales, si bien desde el AEJ se afirma que se vinculan con ellas, las prestaciones en las que podrían tomar parte (entrenamientos laborales y pasantías) están desactivadas y no parece haber una reflexión en torno de ello. No obstante, por parte del Intendente y la Secretaría de Producción y Medioambiente, hacia fines de 2012, se muestran intenciones de acercarse más al sector empresarial local y de articularlo también con la población. Es el Departamento de Inserción Laboral la dependencia de la Secretaría que está más involucrada en ello, de acuerdo con las funciones a su cargo,<sup>32</sup> que antes eran parte de las funciones de la OE.

Finalmente, la relación entre el AEJ y el gobierno municipal se muestra frágil, aunque con algunos indicios de mejora: por un lado, la ubicación de la OE en la estructura municipal era poco favorable hasta principios de 2012 no sólo por las múltiples instancias que mediaban entre ésta y el Intendente (secretaría, subsecretaría, dirección general, dirección, subdirección), sino también porque esas instancias tenían a su cargo áreas muy diversas. En marzo de 2012 se creó la Secretaría de Producción y Medioambiente y la OE pasó a formar parte de ella, lo que favoreció su ubicación en el organigrama. Sin embargo, esto implicó que se le quitaran funciones de articulación entre la población malvinense y las empresas locales que estaban a su cargo, que pasaron a ser funciones del Departamento de Inserción Laboral, creado en julio de 2012.

---

<sup>32</sup> Apoyo a la búsqueda de empleo, colocación o intermediación laboral, administración del Banco de datos de postulantes para cumplimentar los requerimientos de vacantes de empleo de las empresas, coordinación con los establecimientos privados del distrito la ocupación de vacantes con los inscriptos en el banco de datos de postulantes, realización de entrevistas a los postulantes de acuerdo con lo solicitado por los eventuales empleadores. (Artículo 2º, Ordenanza N°7187/12)

Dado que las entrevistas realizadas a la coordinación del AEJ fueron previas a la creación de aquél, no tenemos conocimiento de si existe articulación entre una y otro.

Por otro lado, el gobierno municipal no financia los recursos humanos del AEJ, sino que los honorarios de los/as empleados/as son financiados por el MTEYSS desde el momento de puesta en marcha del programa en 2009. Además, de acuerdo con la información que pudimos recabar, el área no se vincula con otras áreas de gobierno municipal, lo que podría serle útil tanto para convocar como para derivar a los/as jóvenes hacia otras actividades.

Por último, la referencia al PJMMT es nula en Malvinas Argentinas al revisar los diarios locales, aunque sí hay referencias a la juventud (ligada a la militancia política, a la educación, al uso de la tecnología, a actividades artísticas, deportivas y recreativas, a la finalización de estudios a través del plan FINES) y a la generación de acciones por parte del municipio (el Intendente y la Secretaría de Producción y Medioambiente) para la radicación de empresas, que a su vez generan empleo. Dentro de la Secretaría, la dependencia que es destacada en este sentido es el Departamento de Inserción Laboral, ya que ocupa un lugar muy visible en la página web del municipio<sup>33</sup> y aparece mencionado en noticias de diarios locales,<sup>34</sup> que no es un detalle menor si consideramos que la OE no ocupa ni ha ocupado ese lugar.

Resumiendo, nuevamente el hecho de que la problemática de la juventud en torno del empleo tenga una jerarquía tan baja en la agenda municipal trae como consecuencia la escasez de recursos con los que cuenta el AEJ. Ello parece explicar buena parte de las dinámicas y tensiones de la gestión del programa: los déficits para cumplir adecuadamente las funciones asignadas, señalados por la UNGS, la poca vinculación con otras áreas del municipio y con otros actores sociales, y la dependencia respecto de los recursos económicos de la Secretaría de Empleo.

### **7.3. Tigre. De la optimización de los recursos**

En este municipio la Oficina de Empleo se creó en el año 2009 con el propósito de comenzar a implementar el PJMMT. En ese momento, la Oficina contaba con las áreas de Empleo Joven (encargada de implementar el programa), de Capacitación Laboral y de Economía Social. En ese primer año (según datos oficiales del MTEYSS), 370 jóvenes participaron del programa, y desde ese momento hasta diciembre de 2011, llegaron a ser 2107.

Seguidamente, analizamos la implementación del programa en Tigre en base a cuatro ejes de análisis: las líneas de acción y el marco institucional, el entramado de actores, la conceptualización del problema de los/as jóvenes y el trabajo en la agenda local y las dinámicas y tensiones que se presentan en la gestión del programa.

#### *7.3.1. Líneas de acción y marco institucional*

En este trabajo tomamos una definición de marco institucional en tanto conjunto de reglas que regulan las interacciones entre actores (Vergara, 2001). Para comenzar este apartado, retomamos el organigrama municipal y nos detenemos particularmente en la ubicación que en él tiene la Oficina de Empleo. Este ejercicio nos da alguna pauta acerca de cómo se inscriben los problemas en la agenda del municipio y su jerarquía.

<sup>33</sup> <http://www.malvinasargentinas.gov.ar>. Consultado al 21/03/2013.

<sup>34</sup> "Convenio entre el municipio y el Centro de Formación Profesional 401." *Para todos*. Año 20, N°217, pp. 4 y 5.



Tigre posee diez Secretarías y tres agencias (de Cultura, de Desarrollo Turístico y de Innovación Tecnológica). Entre las Secretarías se encuentra la de Promoción Comunitaria. Ésta, a su vez, tiene dos Subsecretarías, una de las cuales es la de Empleo y Producción, de la que dependen dos Direcciones Generales con sus respectivas Direcciones Coordinadoras: la de Producción y la de Capacitación Laboral. La Oficina de Empleo tiene rango de Subsecretaría y el Área de Empleo Joven (AEJ) depende directamente de una de sus Direcciones, la de Capacitación Laboral, junto con otras dos áreas: la de Capacitación y la de Promoción de la Economía Social. (Ver Anexo 1)

Nos detenemos ahora en las líneas de acción del programa que se desarrollan en Tigre y en los organismos que intervienen para implementarlas. El curso introductorio, el apoyo a la terminalidad educativa, los cursos de formación profesional, el curso de apoyo a la empleabilidad e integración social, el taller de apoyo a la búsqueda de empleo, las acciones de entrenamiento para el trabajo, la generación de emprendimientos independientes y las pasantías son las líneas de acción que se llevan a cabo.

El organismo que dicta el curso introductorio es la Fundación Proyecto Emprender, a la que llaman cotidianamente PROEM. Esta fundación fue creada en 2003 en un contexto de altos niveles de desocupación y de precariedad de las condiciones de trabajo y busca dar respuesta a estas problemáticas a través de la capacitación de las personas para su mejor inserción en el mercado de trabajo. Actualmente, entre las acciones que desarrollan se encuentra el dictado de cursos de oficios y de informática, un programa para la generación de emprendimientos, que consiste en cursos, tutorías y asistencia técnica y el dictado del curso introductorio del PJMMT en Tigre y en Pilar, entre otros. PROEM contrata profesionales y estudiantes de carreras afines para que se desempeñen como talleristas y auxiliares, respectivamente, en los distintos talleres del curso. Su función en el PJMMT es dictar los cuatro talleres que componen el curso introductorio.

Aquí también aparece la diferencia respecto del planteo original en el vínculo que se establece con la GECAL y con la coordinación del PJMMT a nivel central: por un lado, la relación entre PROEM y la GECAL parece ser inexistente, ya que al preguntarle al entrevistado si tienen alguna relación con la Gerencia, responde que no. Por otro, la coordinación central del PJMMT es la que se pone en contacto a la fundación para negociar el dictado del curso introductorio, al igual que en Malvinas Argentinas. Al indagar en cómo es que PROEM llega a desempeñar ese rol en el programa, se nos responde:

“Cuando estaban empezando a diseñarlo (en el Ministerio) nos hicieron algunas consultas, como nosotros veníamos trabajando con esa temática. A partir de ahí quedó el vínculo y cuando lo ejecutaron nos volvieron a convocar.” (Entrevista presidente PROEM, 24/04/12)

En referencia a la terminalidad educativa y los cursos de formación profesional, el AEJ se relaciona tanto con las escuelas y bachilleratos como con el Área de Capacitación de la misma Oficina de Empleo. La vinculación con las primeras tiene lugar debido a que los/as jóvenes que están yendo a la escuela deben presentar todos los meses la constancia de alumno/a regular en la Oficina de Empleo, ya que si un/a joven no asiste a las actividades del programa se ponen en contacto con la escuela, y viceversa. Sucedió en algunos casos que los/as jóvenes no iban a la escuela pero iban una vez al mes para pedir la constancia de alumno/a regular; frente a esta situación, las autoridades de la escuela se negaban a dársela y se comunicaban con el AEJ, comentándoles la cuestión. A partir de allí, comenzaron a hacer un trabajo conjunto entre escuela y AEJ para incentivar a los/as jóvenes a que asistan y esto ha mejorado los niveles de asistencia escolar de los/as jóvenes del programa. También la articulación con escuelas y

bachilleratos se pone de relieve al instar a los/as jóvenes que se inscriben al programa a que terminen los estudios. Cuando los/as jóvenes no están yendo a la escuela ni están buscando, los/as tutores/as del AEJ les dan algunas opciones de lugares a los que pueden ir. Por ejemplo, articulan con los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS) de distintos puntos del partido. (Entrevista tutora AEJ, Tigre, 17/05/12) Cuando visitamos la Oficina de Empleo, pudimos observar en la cartelera del AEJ un cartel sobre un secundario para adultos, con información sobre la fecha de inscripción y la documentación a entregar, y otro sobre el programa COA.

Otra instancia de articulación con las escuelas es en el momento de la convocatoria, no sólo porque realizan “pegatinas” en las escuelas de los barrios donde se va a dictar el curso introductorio, sino también porque se ponen en contacto con las orientadoras de algunas escuelas para que les comenten a los/as estudiantes sobre el programa.

En cuanto a los cursos de formación profesional, el Área de Capacitación de la misma Subsecretaría es la que se encarga de establecer contactos con instituciones de formación profesional que se encuentren en el municipio y de generar oferta de cursos y vacantes para que la población de Tigre pueda capacitarse de manera gratuita. En este sentido, dicha área articula tanto con los centros de formación profesional del partido como con sindicatos, cámaras empresariales u otras organizaciones que dictan cursos de formación profesional. Los cursos están vinculados a lo administrativo, los idiomas, los oficios, el reciclado. Como ejemplo, uno de los cursos, vinculado al oficio de la construcción, es dictado por la UOCRA. También están comenzando a articular con el sindicato del plástico (UOYEP) para que dicte un curso. Son cursos se van actualizando constantemente. (Entrevista tutora AEJ, Tigre, 17/05/12)

Tanto para la prestación de acciones de entrenamiento para el trabajo como para la de apoyo a la inserción laboral, el AEJ se pone en contacto con otra de las áreas de la Subsecretaría: la de Empleo y Producción. Ésta se encarga de vincularse con las empresas de la zona para desarrollar actividades en conjunto, entre las que se encuentran estas dos prestaciones del PJMMT. La coordinadora del AEJ cuenta:

“El Área de Empleo de acá, de la Oficina de Empleo, ellos tienen registro de todas las empresas de Tigre y actualizaron en la ExpoTigre, que fue en octubre, que estuvo muy bueno en eso, porque fueron conociendo muchas empresas que no conocían la Oficina de Empleo, o no conocían los beneficios de la Oficina de Empleo, y ahí empezaron a acercarse. Y cuando hay una búsqueda de empleo ya vienen acá. (...) el Área de Empleo le ofrece (a las empresas de Tigre) todo lo que hay en Empleo, en la Oficina de Empleo. Toda la gente que se capacitó (...) si están buscando jóvenes, bueno, el programa de Empleo Joven, pueden hacer un entrenamiento laboral, pueden hacer una pasantía, el joven puede ir aprendiendo el oficio o puede ir reforzando eso para después quedar en blanco. (...) Después de octubre, muchas empresas se acercaron y quieren hacer entrenamiento con los jóvenes. (...) Son entrenamientos que la mitad de los chicos quedan trabajando en blanco.” (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

El AEJ se vincula con el Área de Economía Social de la Subsecretaría de Empleo y Producción a propósito de la línea de acción sobre generación de emprendimientos independientes. Es el área que se encarga de organizar y coordinar los cursos de gestión empresarial y de acompañar a los/as jóvenes que realicen esta prestación a lo largo de todo el proceso.

En resumen, las líneas de acción del PJMMT que se desarrollan en Tigre son: el POIT, el apoyo a la terminalidad educativa, la realización de cursos de formación profesional, la generación de emprendimientos independientes, el entrenamiento laboral y el apoyo a la inserción laboral. Para hacerlo, el AEJ entra en contacto con las otras áreas de la

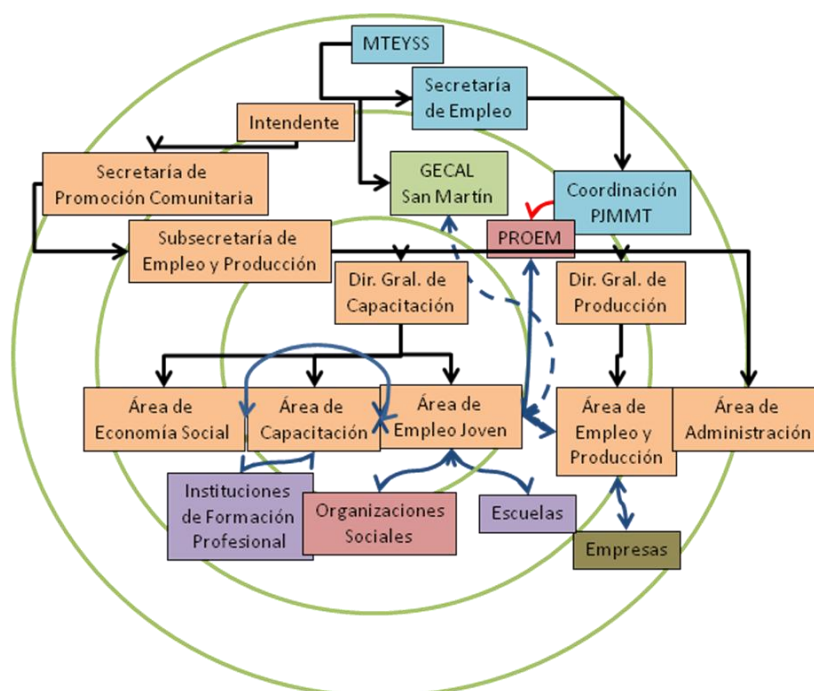
misma Subsecretaría: la de Capacitación (para los cursos de formación profesional), la de Economía Social (para la generación de emprendimientos independientes), con la de Empleo y Producción (para el entrenamiento laboral y el apoyo a la inserción laboral). Pero no sólo con ellas, sino también con actores externos a la Subsecretaría y al gobierno municipal: con PROEM, para el dictado del POIT, con las escuelas del municipio, para la terminalidad educativa, y con organizaciones sociales presentes en los barrios en los que tiene lugar el POIT. La Subsecretaría con sus dos direcciones y sus distintas áreas se encuentra en el organigrama municipal dentro de la órbita de la Secretaría de Promoción Comunitaria, junto a la Subsecretaría de Deportes.

7.3.2. *Entramado de actores*

Los actores son quienes tienen capacidad de incidir, por medio de sus decisiones, en el curso del PJMMT, ya sea favoreciendo su implementación u obstaculizándola. En primer lugar, aclaramos que, al igual que para el caso de Malvinas Argentinas, hemos podido entrevistar a tres de los actores del entramado, que son equivalentes en ambos casos, en el sentido en que desempeñan las mismas funciones en la implementación del programa en los municipios: la coordinadora del AEJ, el presidente de PROEM y los referentes de OEs y PJMMT en la GECAL de San Martín.

A partir de las entrevistas con estos actores, hemos intentado reconstruir qué otros actores forman parte del entramado: la coordinación central del PJMMT, las otras áreas de la Subsecretaría de Empleo y Producción (de Capacitación, de Empleo y Producción y de Economía Social), las empresas locales, las escuelas y las organizaciones sociales de la zona. Las dimensiones de análisis de los actores son el ámbito de actuación, sus intereses en general y en el PJMMT en particular, los recursos, los problemas percibidos en torno de la juventud y el empleo y los conflictos potenciales con otros actores. Éstas últimas son desarrolladas en los subapartados posteriores.

Gráfico 2 – Entramado de actores Tigre



Comencemos por el AEJ. Ésta actúa a nivel local y sus intereses están vinculados a brindar herramientas los/as jóvenes del municipio para que construyan su proyecto de

vida y realicen actividades no sólo para lograr una mejor inserción en el mercado de trabajo sino también con fines recreativos y artísticos. Sus recursos son técnico-administrativos, debido al mandato legal que poseen para implementar el PJMMT, a la información que manejan y a su habilidad para procesarla. También tiene recursos políticos, por el apoyo que reciben por parte de la Subsecretaría de Empleo y Producción, ya que es una de las cinco áreas en las que se divide la subsecretaría, y de la intendencia, que financia los sueldos de los/as empleados/as del AEJ y que está presente en muchos de los eventos organizados por la subsecretaría en general y el AEJ en particular. Asimismo, sus recursos políticos residen en la capacidad de movilización y acción colectiva de los/as jóvenes: "...hoy en día, nos buscan a nosotros como Juventud, que no somos Juventud, pero como que somos los referentes de Tigre que trabajan con los jóvenes." (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11) El trabajo desarrollado con los/as jóvenes no se reduce a las prestaciones del PJMMT, sino que también incluye actividades recreativas y la realización de otros talleres planificados y puestos en marcha por el AEJ. Más adelante volvemos sobre este punto.

*PROEM*, por su parte, actúa a nivel regional en algunos municipios del conurbano norte y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desarrollando acciones de capacitación que contribuyen a resolver la problemática del desempleo y el empleo precario. En cuanto al PJMMT, su interés pasa por el dictado de los talleres del POIT, fundamentalmente. Los recursos que posee son ideológicos, ya que el trabajo y la capacitación laboral son valores con legitimidad social, políticos y técnico-administrativos, por su organización y su capacidad para descifrar contextos de incertidumbre.

La *GECAL* es la de San Martín, de igual manera que en el caso de Malvinas, por lo que sus intereses, ámbito de actuación y recursos no difieren de lo ya mencionado.

A partir de las entrevistas con estos tres actores, hemos identificado otros que también intervienen en la implementación del PJMMT en Tigre. (Ver cuadro 7) Dentro de la *Subsecretaría de Empleo y Producción* hay otras áreas, además del AEJ, con las que ésta interactúa para brindar las distintas prestaciones del programa, como ya hemos visto al reconstruir la matriz institucional. Estas áreas son intermediarias entre el AEJ y las instituciones de formación profesional (en el caso del *Área de Capacitación*), o las empresas, cámaras empresariales y sindicatos (en el caso del *Área de Empleo y Producción*). El *Área de Economía Social* también articula con el AEJ por una de las prestaciones del PJMMT: la generación de emprendimientos independientes. Además, está el *Área de Administración*, que concentra los procedimientos administrativos de toda la Subsecretaría, lo que incluye a los/as operadores de plataforma informática, que realizan la primera entrevista para derivar a la persona al servicio de la Subsecretaría que corresponda. La articulación entre las distintas áreas implica que, en el caso del PJMMT, el AEJ no tiene que encargarse por sí sola de todas las prestaciones, sino que aprovecha el trabajo de las otras áreas, lo que hace que esté menos sobrecargada y pueda dedicarse a reforzar determinadas funciones, como la convocatoria y el seguimiento, o a realizar otras propuestas, además de las previstas en el PJMMT, como, de hecho, lo hace: eventos de ingreso y egreso de jóvenes al programa, talleres planificados, organizados y dictados por el equipo de trabajo, actividades recreativas.

Para realizar las convocatorias, los/as *tutores/as* van a los barrios y allí buscan organizaciones sociales que sean "referentes", como sociedades de fomento. También hacen la convocatoria en el mismo espacio en el que luego van a realizar el curso introductorio, que generalmente es una organización social barrial, como un club o una sociedad de fomento, o bien, una delegación municipal. En general, esta actividad la

realiza el/la tutor/a designado/a para ese barrio, que es quien, una vez que comienza el curso, realiza el seguimiento de los/as jóvenes de ese barrio. Además, hacen “pegatinas” en los centros de salud y las escuelas del barrio. Y en el caso de Tigre Centro, donde se abren en todas las ediciones del curso introductorio varias comisiones, la convocatoria no sólo se realiza en la Oficina de Empleo (que es el lugar en el que se realiza el curso introductorio), sino también en un centro comunitario cercano, ubicado en el barrio “El garrote”. (Entrevista tutora AEJ, Tigre, 17/05/12)

El seguimiento es para el equipo una función central. El legajo de los jóvenes que completan los/as tutores del AEJ tiene más información que la que pide la plataforma electrónica del MTEYSS: si tienen causa judicial, quién lo/a derivó al PJMMT, qué talleres realizó (tanto aquellos que forman parte de las prestaciones del programa como los que ofrece el AEJ de Tigre en particular) y si tienen algún problema de salud, de adicciones, problemas familiares. Los legajos están tanto en formato digital como en papel porque no hay PCs para todo el equipo ni para transportar. Cada tutor/a se encarga de completar el legajo de los/as jóvenes del barrio que tiene a cargo. (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11) Asimismo, hay un seguimiento en el momento en que los/as jóvenes dejan de participar en el programa para identificar lo que les sirvió, así como para ver de qué manera se insertan en el mercado de trabajo:

“Nosotros cuando ellos consiguen empleo o utilizan el autoempleo, tienen que suspender el programa. Nosotros hacemos una entrevista (para saber) qué les sirvió del programa...”

“...el programa dura dos años. Este año, en diciembre, este mes, son los primeros egresados. (...) Y estuvimos sacando una estadística de todos los primeros egresados, que eran 360 jóvenes, y está bueno porque la mayoría está trabajando, trabajando en blanco.” (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

En concordancia con la importancia que el AEJ le otorga al seguimiento de los/as jóvenes, el equipo está haciendo la propuesta al ministerio de que el curso introductorio sean encuentros cuatro días a la semana, tres destinados a los talleres de los que se compone el curso y uno destinado a hacer tutorías grupales.

La figura de los/as tutores/as es muy valorada por el AEJ para realizar el seguimiento de los/as jóvenes, así como para acompañarlos/as en las distintas prestaciones y actividades a lo largo de su participación en el programa. El equipo de trabajo del área está compuesto, de acuerdo con la coordinadora, de siete tutores/as con distintas profesiones y perfiles, que permiten que realicen aportes desde diferentes perspectivas:

“Hay tres profesiones muy marcadas dentro del equipo. Tenemos- este año se incorporaron tutores hombres, que para nosotros fue buenísimo, porque siempre éramos mujeres. Hay jóvenes, que eran de Empleo Joven, que ahora están del lado del equipo de Empleo Joven, que este año empezaron la facultad. Después hay algunas tutoras que son trabajadoras sociales, bueno, psicóloga social y tenemos un tutor que trabaja toda el área artística, todo recreativo y artístico. Bueno, y con esas tres mezclas vamos a armando los talleres. Y siempre tratamos de juntarnos todos y que cada uno dé su aporte, porque nos parece re importante, porque ya que los vamos a dar nosotros- y también cada uno es valioso. Jóvenes como jóvenes, porque nosotros a veces decimos que somos muy viejos, a ver qué les gusta a los jóvenes. (...) Y nosotros le damos nuestro toque de teórico.” (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

Con una valoración tan positiva de la figura de los/as tutores/as no es un detalle menor que se les dé lugar en el equipo de trabajo a los/as propios/as jóvenes que participaron del PJMMT desempeñando esa función y valorando precisamente el hecho de que sean jóvenes para poder tener la perspectiva y los aportes de esa población en el mismo

equipo de trabajo. El AEJ busca dar voz y escuchar a la población joven a la que se dirige el PJMMT y lo hace a través de su incorporación en el equipo de trabajo. Sin embargo, se trata de jóvenes que *individualmente* ejercen su voz, que puede ser representativa de la juventud local o no. Hay otras actividades impulsadas desde el AEJ y la Subsecretaría que interpelan e invitan a la participación a un colectivo de jóvenes (principalmente, quienes participan en el PJMMT), entre las que pueden destacarse las jornadas sobre el empleo en perspectiva local. Es una población, pues, con una capacidad de incidencia un tanto limitada, pero que es la principal afectada por el problema definido, por lo que podemos considerarla como involucrada.

En cuanto al financiamiento de este plantel de recursos humanos del AEJ, la coordinadora explica: “Desde la ejecución del programa (mayo 2009) hasta fines del 2010, el Ministerio financió parte de equipamiento y de los sueldos de los empleados del área. Desde el 2011 en adelante, el Municipio se hace cargo en la totalidad de los sueldos y el equipamiento.” (Intercambio vía correo electrónico Coord. AEJ, 31/05/12)

Asimismo, el *Intendente* está presente en los eventos que realiza la Subsecretaría en general y el AEJ en particular: en un evento de entrega de certificados en mayo de 2011, en un evento de comienzo de una nueva edición del PJMMT en marzo de 2012, en la 2ª jornada “El mundo del trabajo en perspectiva local” en octubre de 2012, entre otros.<sup>35</sup> Esto denota un fuerte apoyo por parte del gobierno municipal al área.

En el presupuesto municipal, no obstante, la Secretaría de Promoción Comunitaria, de la que depende la Subsecretaría de Empleo y Producción, recibe un porcentaje minoritario en relación con otras secretarías: en 2011, \$23.033.533, que es un 2,38%; en 2012, \$45.070.780,63, lo que representa el 3,13%. Las Secretarías a las que se destina más fondos son la de Inversión Pública y Planeamiento Urbano (43,33 y 31,18% en 2011 y 2012, respectivamente), la de Política Sanitaria y Desarrollo Humano (17,34 y 26,08%) y la de Servicios Públicos (22,78 y 23,42%), que suman alrededor del 80% del total del presupuesto en ambos años.

Dentro de la misma Subsecretaría, intervienen las distintas áreas para la implementación de las distintas prestaciones, como hemos visto en el apartado anterior. Una iniciativa destacada de la Subsecretaría es la realización de la primera ExpoTigre en octubre de 2011, que ha permitido tener un mayor acercamiento al sector empresarial privado del municipio. En octubre de 2012 se ha realizado la 2ª Expo-Tigre, con el objetivo de profundizar los lazos entre el municipio y el sector privado.

Fuera de la propia OE, el AEJ articula con otros cinco actores: GECAL San Martín, PROEM, escuelas, organizaciones sociales y otras dependencias estatales.

Tal como planteamos, la GECAL de San Martín es el organismo que acompaña cotidianamente al AEJ tanto para transferir distintos recursos, como los materiales de trabajo y la folletería, así como para brindar asistencia técnica en las distintas líneas del programa y para evaluar su implementación y los proyectos que el área eleva. La coordinadora del área comenta: “...el ministerio convoca, antes de hacer un taller nuevo, convoca a todos los coordinadores y como que vamos evaluando o transformando ese proyecto para que después salga...” (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11) En esas reuniones de capacitación se encuentran varias OEs, por lo que deviene una oportunidad para el intercambio: cómo abordan las problemáticas con las

---

<sup>35</sup> Diarios on-line locales: <http://www.tigre.gov.ar/prensa>; <http://wordpress.tigrealdia.com.ar>; <http://www.elcomercioonline.com.ar/articulos>; <http://www.lanoticiaweb.com.ar>. Consultados al 21/03/2013.

que se presentan los/as jóvenes, qué proyectos han presentado, cómo el ministerio aprobó su realización, cómo los llevan a cabo. (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

Respecto de las escuelas, el área se vincula a propósito de las convocatorias y del seguimiento. Entran en contacto con las orientadoras de los colegios para que les cuenten a los jóvenes del programa. Las orientadoras también, en algunos casos, arman grupos de jóvenes de 18 años o más (que es la edad requerida para poder inscribirse al programa) para que las tutoras del AEJ hagan una charla comentándoles del programa. Esto se da generalmente en la escuela técnica N°2 de Ricardo Rojas (escuela con la que se generó un muy buen vínculo, de acuerdo a las palabras de la tutora), aunque no sólo allí. A propósito de esto, debido a que los/as jóvenes que están yendo a la escuela deben presentar todos los meses la constancia de alumno/a regular en la Subsecretaría, se generó un ida y vuelta entre la escuela y el AEJ, ya que si un/a joven no asistía a las actividades del programa se ponían en contacto con la escuela, y viceversa. O también sucedía en algunos casos que los/as jóvenes no iban a la escuela pero iban una vez al mes para pedir la constancia de alumno/a regular; frente a esta situación, las autoridades se negaban a dársela y se comunicaban con el AEJ, comentándoles la cuestión. A partir de allí, comenzaron a hacer un trabajo conjunto entre escuela y AEJ para incentivar a los/as jóvenes a que asistan y esto ha mejorado los niveles de asistencia escolar de los/as jóvenes del programa. (Entrevista tutora AEJ, Tigre, 17/05/12)

En cuanto a los/as jóvenes que participan del PJMMT pero no están asistiendo a la escuela, los/as tutores/as les dan algunas opciones de lugares a los que pueden ir. En este sentido, articulan mucho con los CENS. Al respecto la coordinadora comenta: "...tenemos con el CENS 452 un buen contacto, una buena relación, entonces vienen acá, vienen a inscribir al Jóvenes. Y ellos hacen como unas tutorías desde el colegio y nos van avisando si el chico va mal." (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11) También en la cartelera del AEJ hay información al respecto, como las fechas de inscripción y la documentación a entregar para inscribirse al secundario de adultos o al programa COA.

Muchas organizaciones sociales entran en relación con el AEJ a propósito de diferentes cuestiones ligadas a la implementación del PJMMT. A partir de la conversación con la coordinadora del área, podemos distinguir entre organizaciones sociales barriales y no barriales. Entre estas últimas, la coordinadora destaca tres: Unicef, Forja y SES, y menciona de qué manera participan en la implementación del PJMMT:

"Yo te nombro con los que más articulamos. A ver, con Unicef articulamos, con los talleres de salud, ellos nos ayudan mucho con los talleres de salud. Con una organización que se llama Forja, que ellos trabajan con jóvenes en toda zona norte, y nos ayudan con material, con revistas que hacen jóvenes, material que nosotros podemos dar después dentro del taller. Después trabajamos con, bueno, Proem, con Proem, que es los que hacen los cursos de ingreso. Eh, estoy nombrando las más fuertes. Con Forja, con Proem, con organización SES también trabajamos, que (...) trabajan mucho con Empleo Joven de todos los lugares y hay manuales para dar los talleres." (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

La coordinadora también resalta a las organizaciones sociales que denomina "barriales":

"Trabajamos con muchas organizaciones, de que siempre el vínculo empieza con: si hay algún taller que ellos brindan, algún bachillerato para los chicos o algún lugar físico para hacer el curso de ingreso. Cuando hacemos el curso de ingreso ahí empezamos a tener un contacto más fuerte y vamos aprovechando los espacios y ellos también." (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

Además, hace referencia a las organizaciones sociales barriales con las que entran en contacto al hacer el seguimiento de los/as jóvenes. Al preguntarles sobre las actividades que realizan, los/as jóvenes refieren a bachilleratos para adultos, talleres artístico-culturales, actividades deportivas o recreativas que se desarrollan en el barrio, impulsadas por distintas organizaciones sociales que el AEJ no conoce pero con las que busca establecer contacto, aprovechando que los/as jóvenes ya participan de ellas.

“Nosotros nos enteramos de muchas organizaciones que dan bachilleratos y esas cosas por los jóvenes. (...) Por ahí están muy escondidas dentro del barrio y todavía acá en Tigre no- nosotros tenemos un registro de eso, y no están. (...) Y la mayoría hacen apoyo escolar, bachillerato, o hacen teatro, o música, los jóvenes participan ahí, y eso vamos articulando mucho con ellos.” (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

El AEJ también se vincula con otras dependencias estatales, tanto municipales como provinciales. La coordinadora explica:

“...hoy en día todas las áreas, todas las secretarías que hay acá en Tigre trabajan con los jóvenes. Y trabajamos articulando, no es que hay un área específica, sino que vamos articulando y por ahí el mismo joven que viene a Empleo Joven está en el área de Cultura, con algunos eventos, como los de Tigre Rock. Y después en el área de Salud, también. (...) Y sabemos porque estamos articuladamente y sabemos que los jóvenes se van acercando (a las distintas áreas).” (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

Diferencia esta modalidad de trabajo con la que había antes, cuando estaba el Área de Juventud, y la que hubo después de la disolución de tal área:

“Antes estaba el área de Juventud. Después (...) esta área no estuvo más, porque estaba proyectándose el programa para que absorba a los jóvenes. Y también, lo de Tigre Educa, que trabaja con jóvenes que está haciendo la universidad. Después estaban las becas educativas, para los chicos que iban al colegio. Como que estaba todo repartido pero no había algo en conjunto.” (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

De manera que, cuando existía el Área de Juventud, todo el trabajo con jóvenes parecía pasar por ahí, sin que otras áreas lo tomaran y, al parecer, sin una gran articulación con otros. Según el AEJ “No se aprovechaba mucho.” (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

El área se disolvió, de acuerdo con la entrevistada, debido al surgimiento de programas orientados a la población joven pero enmarcados en otras áreas, como el PJMMT y las becas Tigre Educa. En un momento, se trataba de programas aislados, sin articulación entre sí. Pero en la actualidad el trabajo con jóvenes es transversal a todas las áreas y hay una mayor articulación entre ellas.

En cuanto a dependencias estatales provinciales, la coordinadora destaca la articulación con el Centro Provincial de Adicciones (CPA):

“Con el CPA, que es de provincia el CPA, que el CPA fue algo nuevo este año, porque siempre trabajamos desde derivar jóvenes y este año nos ofrecieron el espacio físico para hacer talleres y no sólo el curso de ingreso, sino hacer talleres con los jóvenes nuestros y con jóvenes de ahí, para hacer un cine-debate, algo en conjunto, trabajar algo más en conjunto y que no sólo vean el CPA como recepción de adictos y familiares; eso está bueno.” (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

Como los principales rasgos del entramado podemos señalar, pues, las articulaciones que establece el AEJ tanto con otras áreas del gobierno municipal como con distintos actores sociales, el rol central que ocupan los/as tutores/as en la implementación del programa y los recursos económicos y políticos aportados localmente a la Subsecretaría en general y al AEJ en particular. (Ver gráfico 2)



Cuadro 7 – Caracterización de actores e involucrados, Tigre							
Actores	Ámbito de actuación	Intereses	Interés en PJMMT	Problemas percibidos en torno de la juventud y el empleo	Recursos	Mandato	Conflictos potenciales
Área de Empleo Joven	Local	Brindar herramientas a los/as jóvenes para que construyan su proyecto de vida	Dar herramientas a los/as jóvenes para una mejor inserción en el mercado de trabajo	Escolarización obligatoria incompleta Definición de la población destinataria del programa	Técnico-administrativos y Políticos	Intendencia, Secretaría de Acción Comunitaria, Sub-secretaría de Empleo y Producción	Con MTEYSS por la poca recepción de propuestas realizadas
PROEM	Regional	Desarrollar acciones de capacitación que contribuyan a resolver la problemática del desempleo	Implementar los talleres del curso de orientación e inducción al mundo del trabajo del PJMMT	Escolarización obligatoria incompleta Dificultades para insertarse en el mercado formal de trabajo	Ideológicos (ideas y valores con legitimidad social) y políticos (habilidad para negociar, argumentar y comunicar)	Población de referencia	Con AEJ por discrecionalidad en su selección
GECAL	Regional	Contribuir a la implementación de políticas y programas del MTEYSS en los municipios de la región	Contribuir a la implementación del PJMMT en los municipios de la región	Escolarización obligatoria incompleta Desconocimiento de derechos como trabajadores/as y ciudadanos/as Dificultad para insertarse en el mercado formal de trabajo y falta de acompañamiento en este sentido	Técnico-administrativos y Políticos	MTEYSS, Secretaría de Empleo	Con MTEYSS por desdibujamiento de su función de nexo Diferentes sentidos de urgencia
Intendencia	Local	Mejorar las condiciones de vida de la población del municipio. Hacer una buena gestión y que sea reconocida por pares y a nivel provincial y nacional	Generar acciones articuladas que contribuyan a que los/as jóvenes construyan su proyecto de vida	Déficits en proyectos a futuro Falta de capacitación laboral Delincuencia	Políticos y económicos		

Secretaría de Empleo	Nacional	Generar acciones que contribuyan a una mejor inserción de la población en el mercado de trabajo	Implementar el PJMMT en todo el país	Falta de experiencia laboral Estudios formales incompletos Desconocimiento de derechos Déficits en proyectos a futuro Dificultad de las empresas para incorporar personal Bajos/ nulos ingresos Déficit en acompañamiento	Técnico-administrativos y Políticos	MTEYSS, Secretaría de Empleo	Retrasos en los pagos a prestadores de servicios Poca o nula recepción de las propuestas de AEJ Rigidez de procedimientos
Área de Empleo y Producción	Local	Contactarse con el sector empresarial para la realización de acciones conjuntas	Derivar al AEJ la demanda de trabajadores/as jóvenes por parte del sector empresarial	Dificultades en la articulación con el sector empresarial	Técnico-administrativos y Políticos	Intendencia, Secretaría de Acción Comunitaria, Subsecretaría de Empleo y Producción	
Empresas	Regional	Incrementar las ganancias y reducir los costos de producción	Acceder a mano de obra joven capacitada y obtener los beneficios derivados de ello que ofrece el MTEYSS	Jóvenes con poca o nula capacitación y/o experiencia Altos costos para formalizar a los/as empleados/as	Económicos		Articulación insuficiente creciente "Voluntad política" del municipio para relacionarse
Escuelas	Local/ Barrial	Educar a niños/as, adolescentes, jóvenes y adultos/as de la región	Educar a jóvenes de la región	Dificultad para que los/as jóvenes retomen, continúen y/o finalicen los estudios obligatorios	Ideológicos (ideas y valores con legitimidad social)		Falta de equipamiento Falta de mantenimiento de la infraestructura
Área de Capacitación	Local	Contactarse con instituciones de capacitación para capacitar a la población del municipio que lo requiera	Contactarse con instituciones de capacitación para capacitar a la población joven del municipio que participe en el PJMMT	Dificultades en la articulación con instituciones de formación profesional	Técnico-administrativos y Políticos	Intendencia, Secretaría de Acción Comunitaria, Sub-secretaría de Empleo y Producción	

Área de Economía Social	Local	Capacitar y asistir a emprendedores locales.	Capacitar y asistir a jóvenes para la generación de sus emprendimientos		Técnico-administrativos y políticos	Intendencia, Secretaría de Acción Comunitaria, Sub-secretaría de Empleo y Producción	
Organizaciones sociales	Local/Barrial	Movilizar para satisfacer algunas necesidades de la población barrial, local o regional	Movilizar para que los/as jóvenes puedan desarrollarse plenamente		Ideológicos (ideas y valores con legitimidad social)		

### 7.3.3. *El problema de los/as jóvenes y el trabajo en la agenda local*

Los actores del entramado definen y redefinen el problema de los/as jóvenes y el trabajo al interactuar entre sí, abriendo o cerrando puertas a ciertos actores para su intervención y participación en el debate, legitimando o debilitando determinadas instituciones. Esto implica, también, la redefinición del planteo original del programa, lo que puede favorecer su implementación u obstaculizarla. Nos detenemos aquí en la perspectiva de tres de los actores del entramado: el AEJ, PROEM y el gobierno municipal.

En Tigre, al momento de la puesta en marcha del PJMMT, había una gran cantidad de jóvenes desocupados/as que se acercaban a la OE:

“... cuando empezamos Empleo Joven no había ninguna estadística de cuántos jóvenes estaban desempleados, no había nada. Entonces, lo que hicimos fue agarrar todos los jóvenes de 18 a 24 años que estaban buscando empleo en la Oficina de empleo y los convocamos para el programa de empleo joven, y de ahí sacamos el porcentaje (...) el 80% de los que se acercaban acá a buscar empleo eran jóvenes.” (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

El apoyo a la finalización de los estudios obligatorios es la línea del programa en la que desde el AEJ se hace mayor hincapié, no sólo porque ello puede permitir a los/as jóvenes insertarse de una mejor manera en el mercado de trabajo, sino también porque es un requerimiento de las empresas locales con las que la Subsecretaría se vincula:

“El programa en sí es para los jóvenes que estén buscando empleo. Y la pata principal que nosotros, desde Tigre, decimos que es la más importante es que se reincorporen al colegio, porque creemos que van a tener más oportunidades terminando el secundario o empezando, los que no terminaron el primario, para la búsqueda de empleo, más con las empresas que piden acá, que nos piden con secundario completo, o que estén terminando el secundario. El objetivo principal nuestro es ese: que se anoten al colegio. Y eso lo estamos cumpliendo.” (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

Esta línea de acción es prioritaria para el AEJ, aun independientemente de la búsqueda de empleo:

“Hay muchos chicos que está con la prioridad de terminar el colegio, todavía no están buscando empleo. Se están capacitando y finalizando el colegio para después buscar empleo. Y muchos que terminaron el cole están en la universidad. Eligieron ir a la universidad con la beca que hay de Tigre Educa y están estudiando. (...) Para nosotros también es positivo dentro del programa de Empleo Joven.” (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

Esto no implica que la inserción laboral de los/as jóvenes pierda importancia, porque, de hecho, hemos visto que la Subsecretaría ha avanzado en una mayor vinculación con el sector empresarial local a partir de la 1ª Expo-Tigre, lo que le ha permitido al AEJ tener más proyectos para realizar acciones de entrenamiento laboral y pasantías en el sector privado (no sólo en el público), que, a su vez, ha permitido que muchos/as jóvenes terminen por insertarse formalmente en esas empresas. Antes bien, implica que también se incentiva otra posible inserción, que es la de los estudios superiores. De manera que la finalización de los estudios obligatorios es central en Tigre porque habilita a su población joven a tomar dos caminos: el de la inserción laboral formal, a través de los entrenamientos laborales y las pasantías, y/o el del comienzo de los estudios superiores, a través de la beca Tigre Educa.

Además de incentivar la finalización de los estudios obligatorios para una mejor inserción laboral y/o el comienzo de los estudios superiores, el AEJ genera actividades de interés para los/as jóvenes por fuera de las prestaciones del programa:

“Nosotros lo que apostamos es que los jóvenes se identifiquen con otro joven. Entonces hacemos actividades recreativas. El viernes pasado hicimos el cierre de año en un cierre recreativo que fue con juegos, con juegos de posta. Después hacemos cursos, talleres de cine-debate, sobre las problemáticas que hay hoy en día de los jóvenes...” (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

Otras de las actividades realizadas por el AEJ para los/as jóvenes del PJMMT son: plantar árboles en el paseo Camino de los Remeros (mayo de 2011), 1ª jornada “El mundo del trabajo en perspectiva local” (octubre de 2011), encuentro “Jóvenes construyendo trabajo”, realizado por la UOYEP y en el que participaron varios municipios del conurbano (mayo de 2012), barrileteada (julio de 2012), visita a la fábrica Fargo (julio de 2012), encuentro recreativo en el polideportivo municipal de Troncos del Talar (octubre de 2012), 2ª jornada “El mundo del trabajo en perspectiva local” (octubre de 2012).<sup>36</sup>

El AEJ, pues, interpela a los/as destinatarios/as del PJMMT no tanto como desocupados/as, sino, antes bien, como *jóvenes* (con intereses propios hacia los que se orientan las actividades extra-programáticas) *que no han finalizado sus estudios obligatorios* (y que tienen que hacerlo para una mejor inserción en el mercado de trabajo o bien para el comienzo de los estudios superiores).

El AEJ se ha propuesto, también, llevar el PJMMT a los barrios “más pobres” del partido: “...este año (...) fuimos a los barrios más pobres de Tigre, fue nuestro objetivo, y muchos chicos que no terminaron la primaria. Y creo que fue el sector más vulnerable que estamos trabajando desde que salió el programa.” (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11) Pero trabajar con la población joven de esos barrios constituye un serio desafío que pone en tensión la definición de la población destinataria del planteo original con la que en la práctica se hace posible: mientras el programa establece en su letra que está destinado a jóvenes de 18 a 24 años que estén desocupados/as y no hayan finalizado los estudios obligatorios, en Tigre, esto es cuestionado a la hora de ponerlo en práctica. La crítica reside en que los/as jóvenes que no han terminado la primaria y aquellos/as que tienen alguna discapacidad tienen muchas dificultades para desarrollar las actividades propuestas por el programa:

“...el curso de ingreso del programa de Empleo Joven está más dirigido a jóvenes de secundaria, de primaria, no. (...) Porque los de primaria, tenemos que trabajar mucho desde lo local nosotros. O sea, las prestaciones fuertes del programa las van haciendo después de un determinado tiempo. (...) Y en eso lo vamos reforzando nosotros, pero hasta cierto punto. (...) O chicos con discapacidad, que también vamos reforzando nosotros con talleristas que conocemos, que saben lenguaje de señas. O... este año trabajamos con un centro de formación de Pacheco que trabaja con chicos con leve retraso mental, que ingresaron 15 jóvenes. Y también vamos peleando con eso porque cuesta. (...) Pero no está apuntado para esos jóvenes. Ni para esos ni para los que deben la primaria. Porque el taller de ingreso es muy fuerte, muy intensivo y hay jóvenes que apenas saben escribir, no saben escribir mucho, y hacer ese curso de ingreso, que es todo escrito, que tienen que hacer actividades, cuesta mucho, es mucho acompañamiento.” (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

De hecho, de acuerdo con la información del MTEYSS, hay una tendencia generalizada de que la gran mayoría de los/as jóvenes que participan en el PJMMT tienen el secundario incompleto: a nivel nacional, el 92,72%, en los 24 partidos del GBA, el

<sup>36</sup> Diarios on-line locales: <http://www.tigre.gov.ar/prensa>; <http://www.facebook.com/proyectemos.juntos>; <http://wordpress.tigrealdia.com.ar>; <http://www.elcomercioonline.com.ar/articulos>; <http://www.lanoticiaweb.com.ar>; <http://actualidaddetigre.com>. Consultados al 21/03/2013.

94,06% y en Tigre, el 93,59%. Muchos factores pueden estar incidiendo en ello: que los/as jóvenes con menor nivel educativo terminen abandonando el programa por no poder sostener las actividades, o bien que participen de otros programas o políticas incompatibles con el PJMMT, o bien que los canales por los que se informa y se convoca al programa no permitan llegar a esos/as jóvenes (por ejemplo, si se realizan convocatorias en escuelas secundarias, quienes aún estén en primaria o quienes no estén yendo al colegio no se enteran). Sin embargo, esto excede los objetivos de este estudio, de manera que sólo lo dejamos planteado a modo de interrogante para posibles futuras investigaciones.

Por su parte, PROEM define, al igual que el PJMMT en su planteo original, dos principales problemáticas en torno de los/as jóvenes: la finalización de los estudios obligatorios y la inserción en el mercado formal de trabajo.

“Está determinado que los jóvenes tienen una gran dificultad en dos aspectos: en la terminalidad educativa o la finalización de sus estudios y el otro gran aspecto muy complejo es su primer trabajo formal, alcanzar su primer trabajo formal. En ese sentido, creo que el programa está tratando de resolver esas dos problemáticas. Coincidimos con el diagnóstico. Y no hay otra forma de solucionarlo que volcando recursos, diseñando programas en esa línea.” (Entrevista presidente PROEM, 23/04/12)

Y, en su rol, PROEM se orienta hacia la segunda de esas problemáticas, brindando herramientas para una mejor inserción laboral a la población en general a través de cursos de capacitación para el trabajo, en oficios y en informática, principalmente, así como del apoyo a la generación de emprendimientos. Y en el caso del PJMMT en particular, se encarga del dictado del curso introductorio, destinado a que los/as jóvenes construyan su proyecto formativo y ocupacional, que conozcan sus derechos como trabajadores/as y que aprendan a manejar herramientas informáticas básicas.

De parte del gobierno municipal, por un lado, la población juvenil no es interpelada como tal en la organización municipal, en el sentido en que no hay un área de juventud, que sí existía hace unos años atrás. Sin embargo, todas las áreas trabajan con jóvenes y articulan entre sí. Además, el AEJ se ha convertido en referente del trabajo con jóvenes y su ubicación en el organigrama es bastante favorable al tener la Oficina de Empleo rango de subsecretaría. (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

Por otro lado, se interpela a los/as jóvenes en las noticias que publican en la página web del municipio y en los diarios on-line locales: hay jóvenes deportistas, jóvenes estudiantes, jóvenes que participan en actividades artístico-culturales y/o recreativas, jóvenes que se capacitan para el empleo (<http://www.tigre.gov.ar/prensa>). Pero también hay jóvenes que no tienen un proyecto de vida y para quienes la capacitación laboral es una alternativa al delito, según el propio intendente, Sergio Massa:

“Debemos entender que para la batalla contra la inseguridad hay un grupo que necesita especial atención. Hay que brindarles otra oportunidad fuera del delito, y un proyecto de vida es trabajando. El gran desafío es éste: atacar por un lado, desde la prevención, pero por otro lado capacitar al que no tiene un proyecto de vida.” (“Tigre ya capacitó laboralmente a más de 2.500 jóvenes” en [http://www.tigre.gov.ar/prensa/644\\_tigre\\_ya\\_capacito\\_laboralmente\\_a\\_mas\\_de\\_2.500\\_jovenes.htm](http://www.tigre.gov.ar/prensa/644_tigre_ya_capacito_laboralmente_a_mas_de_2.500_jovenes.htm). Consultado al 21/03/2013)

La juventud bajo ciertas condiciones aparece como una población potencialmente peligrosa, en tanto se la liga con el delito, pero con capacidad de construir alternativas si cuenta con herramientas para ello.

No obstante, al hablar de la población en general (no específicamente de los/as jóvenes), el intendente no hace referencia a la delincuencia pero sí a los “planes sociales” en oposición al trabajo:

“En nuestro partido hay 1160 industrias que generan 150 mil empleos directos. Desde que se puso en marcha la agencia (OE), 9675 vecinos consiguieron trabajo en Tigre. Hay voluntad de mejorar, de progresar, de buscar igualarse para arriba, de llevar el pan a la casa producto del esfuerzo, no buscando un plan social.” (“El Int. Massa entregó certificados laborales”, en *Compromiso Social*, año 16, N°166, p.1)

Y también hay una constante alusión a la necesidad de que sea el municipio el que articule la “oferta” con la “demanda” de trabajo, es decir, las empresas con los/as trabajadores/as (“Un espacio de reflexión colectiva y trabajo”, en *Primera Sección*, año 14, N°267, p.5; “Expo Tigre en todo su esplendor”, en *Compromiso Social*, año 16, N°165, p.8). Y que, en este sentido, el municipio no sólo capacite para el trabajo a la población sino también que invierta y genere incentivos a las empresas (“Scioli junto a los Int. Katopodis y Massa inauguraron EPSam 2012”, en *Compromiso Social*, año 16, N°165, p.3).

En resumen, en Tigre hay una confluencia entre los actores locales acerca del problema de los/as jóvenes y el empleo: la finalización de los estudios y la capacitación para el trabajo aparecen como claves para una mejor inserción en el mercado formal de trabajo. Pero desde el gobierno municipal se amplía un poco más la perspectiva. Se alude fuertemente a la construcción de un proyecto de vida (no sólo laboral) tanto desde el AEJ como desde la intendencia. Y, en este sentido, se asumen otras estrategias desde el municipio, orientadas a que los/as jóvenes tengan diferentes herramientas para construirlo, haciendo hincapié en la finalización de los estudios y luego en la capacitación para el trabajo o en la generación de emprendimientos independientes (a través del PJMMT), o bien en el comienzo de los estudios superiores (con la beca Tigre Educa). Desde la intendencia, la importancia de que los/as jóvenes construyan su proyecto de vida radica en generar alternativas a la delincuencia. Y el problema del empleo en general (no sólo en torno de los/as jóvenes) está ligado con la capacidad del municipio para generar incentivos a las empresas y articularlas con la población trabajadora local.

#### 7.3.4. *Dinámicas y tensiones de la gestión*

Veamos ahora qué particulares dinámicas y tensiones tienen lugar entre los actores del entramado a la hora de la implementación del PJMMT. Al igual que para el caso de Malvinas Argentinas, nos concentramos en las relaciones que el AEJ establece con el resto de los actores.

El AEJ ha realizado varias propuestas para la población joven del PJMMT, aparte de las prestaciones del propio programa.<sup>37</sup> Algunos de los talleres propuestos fueron aprobados por la coordinación central del programa: talleres de cine-debate, de expresión corporal, sobre la vuelta al colegio luego de varios años. (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11) El AEJ, pues, interpela continuamente a la coordinación central del PJMMT realizando propuestas acerca de la implementación. La coordinación central ha aceptado y apoyado algunas de las propuestas. Sin embargo, se muestra rígida para aceptar otras,

<sup>37</sup> Estas propuestas que el AEJ planifica y pone en marcha para los/as jóvenes del PJMMT al principio no eran consideradas como prestación por la coordinación central del programa, lo que implicaba que ni los/as jóvenes que participaban de ellas ni las personas que trabajaban para llevarlas a cabo obtenían una remuneración o materiales de trabajo a cambio por parte del MTEYSS. De manera que el AEJ tenía que utilizar los recursos de los que disponía para llevar adelante estas iniciativas.

particularmente aquellas orientadas a modificar a los prestadores de servicio con los que ésta misma articula. Al preguntar a la coordinadora del AEJ por las implicancias de que ciertas organizaciones sociales, como PROEM, articulen con el nivel central, explica:

“Tienen más ventaja con, o sea, con los insumos, para conseguir insumos. O si armamos un proyecto para algún taller, como que es más viable que nos acepten ese taller con esa organización, porque ya articula con ellos, que con una organización local. Pero estamos peleándola con esto (...) Este año empezaron a aprobar, viendo el trabajo que íbamos haciendo, nos empezaron a aprobar. Y con esto ya empezamos a planificar para trabajar con otras organizaciones, o con organizaciones barriales, y hacerlas como prestación también.” (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

De manera que el AEJ ha podido avanzar en el reconocimiento de las propuestas locales y en la obtención de recursos desde la coordinación central del PJMMT. Pero no así en el caso de PROEM. Como hemos mencionado, desde el principio esta organización es la responsable del dictado del POIT y esa es una decisión a nivel central, no de la Oficina de Empleo, ya que el AEJ elevó un pedido al Ministerio para que sea una organización local la que dictase el curso introductorio, pero el Ministerio no dio acuerdo y PROEM siguió desempeñando ese rol. (Entrevista tutora AEJ, Tigre, 17/05/12) Esto da cuenta de cierta tensión del AEJ con la decisión del nivel central acerca de la organización responsable del dictado del POIT.

Sin embargo, esa tensión no impide que haya una buena articulación entre el AEJ y PROEM a la hora de consensuar los lugares, días y horarios del dictado de los talleres, de remitir informes sobre los/as jóvenes, de acordar sobre la profundización en ciertas temáticas desde el curso. Respecto de este último punto, el AEJ ha identificado un déficit en los contenidos del POIT tal como son diseñados desde el MTEYSS respecto del trabajo independiente, lo que entra en conflicto con otra de las prestaciones del PJMMT: la generación de emprendimientos productivos. Y, en este municipio en particular, los emprendimientos cobran una gran relevancia para insertarse laboralmente: “...en Tigre (...) trabajamos mucho con el área turística, con los artesanos. El autoempleo es re importante en Tigre.” (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11) Frente al poco tratamiento del tema en el POIT, el AEJ ha acordado con PROEM que profundice un poco más en ello, porque los materiales y las actividades enviadas desde el MTEYSS están más orientadas al trabajo en relación de dependencia. La coordinadora del AEJ explica:

“En los talleres de empleabilidad o los talleres del curso de ingreso, no se habla mucho del autoempleo, se habla mucho del trabajo dependiente. Que eso nosotros cuando nos juntamos con Proem, que ya venimos trabajando hace 3 años, que es la que pone los talleristas para el curso de ingreso, que es el curso de orientación e inducción al mundo del trabajo, (...) nosotros les vamos diciendo “estaría bueno que refuercen más esto”. Y como que nos dan esa pata de transformar el material.” (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

Por parte de PROEM, las tensiones con el AEJ están ligadas a la gran cantidad de trabajo que ésta demanda:

“En general, los problemas con Tigre son por hacer, más que por no hacer. La dificultad está en que abrieron sedes muy lejanas, abrieron más sedes, fueron más jóvenes –es hasta 30 y fueron 33, después ellos verán cómo lo resuelven-. Pero las dificultades son por volúmenes de trabajo en general. Es positivo trabajar con Tigre. Estamos contentos de trabajar con Tigre.” (Entrevista presidente PROEM, 23/04/12)



En su relación con la GECAL, el AEJ destaca la convocatoria a reuniones con otras OEs, porque favorece el intercambio entre ellas, que, de otra manera, difícilmente tenga lugar:

“...a mitad de año, a fin de año, nos juntamos todo Empleo Joven de Zona Norte y vamos evaluando, nos vamos evaluando entre todos para ver qué cambiaríamos. (...) Y vamos aprendiendo. Por ahí, talleres, o propuestas que hicieron ellos que a nosotros no se nos habían ocurrido o el seguimiento de los jóvenes que quizás nosotros no sabíamos cómo, bueno, como que vamos intercambiando eso. (...) El ministerio (a través de la GECAL) nos convoca para juntarnos.” (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

No obstante, el objetivo original de esas reuniones no pasa tanto por el intercambio entre OEs, sino que generalmente está vinculado con la presentación de nuevos proyectos o programas del MTEYSS. De hecho, en los últimos años, se realizó sólo una jornada destinada específicamente al intercambio de experiencias por iniciativa de la GECAL de San Martín y de la coordinación a nivel central del PJMMT. Pero el intercambio deviene prácticamente inevitable en todas las reuniones al contar con pocas instancias para ello. (Entrevista referentes OE, GECAL San Martín, 26/03/12)

El AEJ entra en contacto con los barrios mediante el desarrollo de sus funciones de convocatoria y seguimiento. Las convocatorias se realizan tanto en organizaciones sociales que sean “referentes” del barrio en el que se va a dictar el POIT, por ejemplo, la sociedad de fomento, como en las escuelas y el centro de salud y también en el lugar en el que se llevará a cabo el curso introductorio, que en general son organizaciones sociales o delegaciones municipales. El seguimiento de los/as jóvenes le da la oportunidad al AEJ para ponerse en contacto con las escuelas, ya que todos los meses los/as jóvenes tienen que presentar constancia de regularidad y si no lo hacen los/as tutores preguntan en la escuela, o bien desde la escuela se comunican con el AEJ para comentarles la situación. Asimismo, mediante el seguimiento, los/as tutores/as se enteran de la existencia de otras organizaciones barriales o bachilleratos populares en las que los/as jóvenes participan.

Además, hay un objetivo explícito de relacionarse con el territorio barrial al proponerse llegar con el PJMMT a “los barrios más pobres de Tigre”. (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11) Esto implica que antes de la convocatoria ya tiene que haber al menos un conocimiento mínimo del territorio, porque el AEJ tiene que decidir en qué lugar se desarrollará el curso introductorio.

En cuanto a la vinculación del AEJ con empresas locales, encontramos que la Subsecretaría ha iniciado acciones para acercarse más al sector y dar a conocer las actividades que realiza, así como los programas que implementa. Algunos de los eventos más notorios en este sentido son la 1ª y 2ª Expo-Tigre y la 1ª y 2ª jornadas del trabajo en perspectiva local, que también han contado con la presencia del intendente. Estas acciones han contribuido a que el sector empresarial tome parte en distintas actividades impulsadas desde la Subsecretaría, incluyendo algunas prestaciones del PJMMT, como entrenamientos laborales y pasantías.

Finalmente, el gobierno municipal se muestra apoyando el trabajo de la Subsecretaría en general y del AEJ en particular: por un lado, la ubicación de la subsecretaría en el organigrama municipal es bastante favorable, ya que depende directamente de una secretaría (la de Promoción Comunitaria), junto a otra subsecretaría (la de Deportes), de manera que no hay múltiples instancias que medien entre el AEJ y la Secretaría. Por otro lado, el gobierno municipal financia los sueldos del equipo del AEJ desde principios de 2011, que es un equipo compuesto por siete tutores/as, y ha apoyado, a

través de su financiamiento, proyectos propuestos por el AEJ no contemplados como prestación del programa (lo que implica que no los financia el MTEYSS). Asimismo, el Intendente y el presidente del Concejo Deliberante muestran su apoyo mediante su participación en los eventos realizados por la subsecretaría en general, como la 1ª y 2ª jornada “El trabajo en perspectiva local” y la 1ª y 2ª Expo-Tigre, y por el AEJ en particular, como los actos de apertura del POIT y de entrega de certificados.

En resumen, las dinámicas que se generan a propósito de la gestión del PJMMT tienen que ver principalmente con la articulación para el trabajo cotidiano que establece el AEJ con las instancias ministeriales y con otras áreas del municipio, así como con distintos actores sociales. El aporte de recursos económicos y políticos por parte del gobierno municipal a la Subsecretaría en general permite al AEJ orientar su trabajo al cumplimiento de funciones específicas, como la convocatoria al programa, el seguimiento de los/as jóvenes y la planificación y realización de propuestas alternativas a las prestaciones ya establecidas. El desarrollo de las prestaciones se basa, entonces, en las articulaciones del AEJ con quienes manejan cada una de ellas, lo que implica que no está sobrecargada con el desarrollo de todas las prestaciones, sino que puede dedicarse más a cumplir las funciones de convocatoria, seguimiento y planificación y puesta en marcha de talleres propios, o sea, no incluidos dentro de los definidos desde el diseño del PJMMT.

## 8. Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos analizado la implementación del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en dos municipios del conurbano bonaerense, Malvinas Argentinas y Tigre, a fin de dar cuenta de las transformaciones del planteo original de dicho programa nacional, al ponerse en marcha bajo condiciones particulares, con un cierto marco institucional y un cierto entramado de actores. Nos proponemos ahora volver nuevamente sobre las preguntas que guiaron nuestro estudio: **¿Cuáles son las orientaciones originalmente planteadas por el programa que se refuerzan en el proceso de implementación local? ¿Qué nuevas orientaciones aparecen? ¿Cuáles se debilitan? ¿Cómo inciden en tales orientaciones las distintas matrices institucionales y los diferentes entramados de actores en el nivel local?** Para ello, organizamos las conclusiones en tres partes: por un lado, estudiamos las diferencias que existen entre los dos casos respecto de las dimensiones de análisis que nos hemos propuesto; por otro lado, analizamos las continuidades y rupturas entre el planteo original y la implementación a nivel local. Finalmente, nos detenemos en la jerarquía que tiene el PJMMT en los dos municipios para el gobierno local, de acuerdo con la información recabada.

### 8.1. Contrapuntos entre los dos casos. La importancia de los recursos de los actores

Comenzamos comparando los dos casos estudiados para luego ver en qué puntos se distancian del planteo original. Para analizar cada caso, hemos tomado cuatro ejes: líneas de acción y marco institucional, conceptualización del problema de los/as jóvenes y el empleo, entramado de actores, dinámicas y tensiones de la gestión del programa. A modo de síntesis, presentamos el Cuadro 8, que seguidamente desarrollamos.

	Malvinas Argentinas	Tigre
Líneas de acción	Curso introductorio, apoyo a la terminalidad educativa y realización de cursos de formación profesional	Curso introductorio, apoyo a la terminalidad educativa, realización de cursos de formación profesional, apoyo a la generación de emprendimientos independientes y a la inserción laboral (pasantías), acciones de entrenamiento para el trabajo, taller de apoyo a la búsqueda de empleo (o club de empleo) y otros talleres planificados localmente
Marco Institucional	Modificación de la estructura municipal en 2012: creación de la Secretaría de Producción y Medioambiente, en la que se reubica la OE. OE dividida en su interior.	OE con rango de subsecretaría. Integración entre las distintas áreas que componen la Subsecretaría.
Conceptualización del problema	El problema del desempleo afecta a la población en general y no se problematiza la cuestión de la inserción en el mercado de trabajo de los/as jóvenes en particular	Ampliación del problema en la agenda municipal: la construcción de un proyecto de vida
Entramado de actores	Escasez de recursos que posee el AEJ. Recursos políticos y económicos del gobierno municipal aportados al AEJ y al PJMMT en muy baja medida, cobrando fuerza los recursos de la Secretaría de Empleo. Equipo de trabajo acotado como clave para explicar la poca o nula articulación que el AEJ establece	Articulación del AEJ con otras áreas del gobierno municipal y con distintos actores sociales. Centralidad del rol de los/as tutores/as en la implementación del programa. Recursos económicos y políticos aportados localmente a la Subsecretaría en general y al AEJ en particular

	con otras áreas del municipio y con otros actores	
Dinámicas y tensiones	Escasez de recursos del AEJ: déficits para cumplir adecuadamente las funciones asignadas, poca vinculación con otras áreas del municipio y con otros actores sociales, y dependencia respecto de los recursos económicos de la Secretaría de Empleo	Articulación para el trabajo cotidiano del AEJ con otras áreas del municipio, con instancias ministeriales y con distintos actores sociales

En lo que respecta a las **líneas de acción**, en *Malvinas Argentinas* sólo se desarrollan tres de las propuestas en el planteo original: el curso introductorio, el apoyo a la terminalidad educativa y la realización de cursos de formación profesional. Las restantes líneas de acción (certificación de competencias laborales, acciones de entrenamiento para el trabajo, apoyo a la inserción laboral y generación de emprendimientos independientes) aparecen “desactivadas” o “inactivas” en este municipio. No sólo son omitidas por el coordinador al enumerar las prestaciones y al señalar la problemática que apunta a resolver el programa: “...lo del programa es muy básico con el tema de estudios, ya sea para terminar el primario o el secundario o para hacer cursos en centros de formación” (Entrevista Coord. AEJ, Malvinas Argentinas, 16/12/11); sino que, además, al preguntarle específicamente por estas prestaciones, responde que, si bien hay una vinculación con empresas de la zona, no se desarrollan acciones de entrenamiento para el trabajo ni pasantías “por el momento” y que los emprendimientos independientes no resultan interesantes para los/as jóvenes que participan del programa, sino para “personas grandes”. (Entrevista Coord. AEJ, Malvinas Argentinas, 21/05/12)

En *Tigre*, por su parte, se desarrollan todas las prestaciones: el curso introductorio, el apoyo a la terminalidad educativa, la realización de cursos de formación profesional, el apoyo a la generación de emprendimientos independientes y a la inserción laboral (pasantías), las acciones de entrenamiento para el trabajo y el taller de apoyo a la búsqueda de empleo (o club de empleo). También realizan otros talleres, planificados localmente, algunos de los cuales se han incorporado como prestación del programa.

Sin embargo, hay una excepción: la prestación de certificación de competencias laborales no se desarrolla en ninguno de los municipios. En *Malvinas Argentinas*, se la omite; en *Tigre*, se la desconoce.

En cuanto al **marco institucional**, nos detenemos tanto en cómo se inserta el Programa en la estructura municipal, así como en los organismos que intervienen desempeñando funciones determinadas. En *Malvinas Argentinas*, la OE formaba parte, hasta principios de 2012, de una de las tres Secretarías, la de Gobierno, que abarcaba áreas muy diversas, y a la que se le destinaba aproximadamente el 40% del presupuesto en 2011 y 2012. En 2012, se creó la Secretaría de Producción y Medioambiente, que posee seis direcciones, entre las que se encuentra la de Programas de Empleo y su subdirección, que lleva el mismo nombre. Es bajo su órbita que se reubicó la OE.

En *Tigre*, la estructura municipal también ha tenido modificaciones en las áreas en las que se ubica la OE, aunque no tan drásticas como en el otro caso. La Secretaría de Promoción Comunitaria ha pasado de tener tres subsecretarías (Cultura, Deportes y Empleo y Producción) a tener dos, ya que la de Cultura adquirió rango de Agencia a mediados de 2012. Dentro de la Subsecretaría de Empleo y Producción hay dos direcciones, una de las cuales es la de Capacitación. De ésta depende el AEJ, junto con

las áreas de Capacitación Laboral y de Economía Social. La OE, pues, adquiere en este municipio rango de subsecretaría.

Respecto de las funciones que desempeñan los organismos que intervienen en la gestión del programa, en *Malvinas Argentinas*, el AEJ es la encargada de realizar la convocatoria a los/as jóvenes para la inscripción al programa y de acordar con la universidad los espacios físicos en los que tiene lugar el curso introductorio. Además, realiza el seguimiento de los/as jóvenes inscriptos/as en el programa, registrando las prestaciones de las que participan. La universidad, convocada por la Coordinación del PJMMT, dicta el POIT. Para el desarrollo de los cursos de formación profesional, se han realizado acuerdos con varios CFP del municipio (N°401, 402 y 404), a los que son derivados/as los/as jóvenes que finalizan el POIT. Asimismo, el AEJ ha articulado con dos organizaciones sociales para el desarrollo de esta prestación: con una mutual local, que ha brindado cursos de capacitación para el trabajo en estaciones de servicio, y con una organización de otra provincia que ha dictado un curso sobre ciudadanía responsable. Además el AEJ solicita mensualmente la constancia de regularidad a los/as jóvenes que están cursando estudios primarios o secundarios, y posee información sobre el programa Fines, en caso de tener que derivar a alguien para que retome los estudios. Sin embargo, no tiene relación directa con los establecimientos escolares.

En *Tigre*, el AEJ se encarga de conseguir los espacios físicos donde se realiza el POIT, generalmente ligados a organizaciones sociales referentes del barrio o a delegaciones municipales. Allí mismo también se realiza la convocatoria al programa, así como en escuelas, centros de salud y otras organizaciones sociales referentes del barrio. A través de los/as tutores/as, se realiza el seguimiento, entrevistando periódicamente a los/as jóvenes, presenciando los talleres a los que asisten, visitando las escuelas y derivándolos/as a las distintas prestaciones o a otras áreas, en caso de ser necesario. El AEJ también planifica y desarrolla otras actividades, más allá de las prestaciones del programa, ligadas a lo recreativo y lo artístico-cultural, y participa de las actividades y los eventos convocados por la Subsecretaría, invitando a los/as jóvenes a hacerlo. Asimismo, el AEJ entra en contacto con otros para el desarrollo de las distintas prestaciones: con PROEM, para el POIT; con el área de Capacitación Laboral, para los cursos de formación profesional; con el área de Empleo y Producción, para los entrenamientos laborales, las pasantías, el club de empleo y la intermediación laboral; con el área de Economía Social, para la generación de emprendimientos independientes; con las escuelas, para la finalización de los estudios.

Una cuestión que se destaca también en este caso es el hecho de que la Coordinación del PJMMT entra en escena al tomar la decisión acerca del organismo que dicta el POIT, al igual que en caso de *Malvinas Argentinas*. Esto nos podría estar hablando de una práctica usual que se distancia del planteo original, una regla informal.

Otro señalamiento que podemos realizar es que mientras en *Malvinas Argentinas* la OE aparece dividida, ya que hay una separación (incluso edilicia) entre la Oficina de Jóvenes, que implementa el PJMMT y la otra Oficina, que maneja el resto de los programas de la Secretaría de Empleo, en *Tigre* la Subsecretaría se muestra integrada, con las distintas áreas de las dos direcciones trabajando en aspectos específicos y articulando unas con otras. Para la GECAL de San Martín el hecho de que las OEs no estén divididas al interior en función de los programas representa un desafío.<sup>38</sup> En los

---

<sup>38</sup> Al respecto, explican: "...costó, porque (...) vos tenías a gente que era de Oficina de Empleo, fortalecida también por el ministerio, pero que estaba con otros programas, y se hacía la división de la gente que estaba con el programa Joven. (...) Y en realidad, el servicio que se brinda es el mismo. (...) La idea es no separar por programa,

casos aquí estudiados, este desafío parece estar resuelto en Tigre, pero, por el contrario, está muy presente en Malvinas Argentinas.

Respecto de la **conceptualización del problema**, nos interesa detenernos en la relación saber-acción en tanto problema clave de la gestión; esto es, cómo los actores se van adaptando y van remoldeando la definición del problema. Lo que buscamos es analizar cómo se construye el problema, si se acerca al planteo original del programa, si aporta otra visión y de qué manera incide en las actividades propuestas. Y, en este sentido, nos preguntamos si se genera una brecha entre la cuestión socialmente problematizada en la agenda local y el problema que se define desde el planteo original y qué consecuencias tiene ello en la implementación.

En *Malvinas Argentinas* hay contrastes entre las perspectivas de los actores locales. Por parte del gobierno municipal, habría una tendencia hacia la simplificación del problema, dado que desde el AEJ se afirma que los/as jóvenes “hacen nada”, responsabilizándolos de su situación de desocupación y de interrupción de los estudios; y desde la intendencia las referencias al problema de los/as jóvenes y el empleo son muy escasas, aunque sí se construyen como problemas la finalización de los estudios y la articulación con las empresas para la generación de empleo a la población en general. Una de las principales consecuencias de ello, es que se espera que sean los mismos/as jóvenes quienes se acerquen por voluntad propia al AEJ para inscribirse al PJMMT en vez de “salir a buscarlos”. Por el contrario, desde la UNGS se asume una postura crítica respecto de las limitaciones del programa tanto para atender otras problemáticas que afectan a los/as jóvenes (por ejemplo, la maternidad o paternidad temprana) como en términos de incompatibilidades con otros programas o políticas (como la AUH), aunque se destacan positivamente algunos puntos, como el hecho de recortar particularmente a la población joven como destinataria y de darles a conocer sus derechos como trabajadores/as y ciudadanos/as.

Contrariamente, en *Tigre* hay una confluencia entre los actores locales acerca del problema de los/as jóvenes y el empleo: la finalización de los estudios y la capacitación para el trabajo aparecen como claves para una mejor inserción en el mercado formal de trabajo. Pero desde el gobierno municipal se amplía un poco más la perspectiva. Se alude fuertemente a la construcción de un proyecto de vida (no sólo laboral) tanto desde el AEJ como desde la intendencia. Y, en este sentido, hay una clara redefinición de la población destinataria: el programa se dirige a jóvenes que hayan completado sus estudios primarios o secundarios, independientemente de si están buscando trabajo o no. La población joven “inactiva” (como se denomina en las estadísticas nacionales a quienes no tienen trabajo ni lo están buscando) también deviene destinataria del programa. Esta redefinición, junto con otras estrategias que asume el municipio, se orientan a que los/as jóvenes tengan diferentes herramientas para construir su proyecto de vida, haciendo hincapié en la finalización de los estudios y luego en la capacitación para el trabajo o en la generación de emprendimientos independientes (a través del

---

porque los programas hoy están, mañana, no. Entonces, la idea es esa: hablar del servicio público de empleo y después de las distintas líneas y una sería el programa. (...) Y también influyó para mí un poco lo que era la contratación de los recursos humanos, que se hacía también por dos vías: lo que era de Jóvenes, se financiaba a través de la coordinación del programa Joven, y lo que era el resto de Oficina de Empleo, se hacía de otra forma, con honorarios distintos, documentación distinta. (...) Desde el año pasado se unificó el canal de contratación: (...) se financia a través del ministerio, la documentación es la misma, el circuito es el mismo. Entonces eso también hace que desde el propio ministerio no se divida tanto. Son distintas cosas que van sumando para que todo se integre. Costó pero se está logrando. La Oficina ya se ve como un todo.” (Entrevista referentes OE, GECAL San Martín, 26/03/12)

PJMMT), o bien en el comienzo de los estudios superiores (con la beca Tigre Educa).<sup>39</sup> Conceptualizar de este modo el problema también tiene como consecuencia el hecho de ir a buscar a los/as jóvenes a su barrio y, dentro de él, a los lugares que pueden frecuentar (escuelas, centros de salud, organizaciones sociales de distinta índole). Desde la intendencia, la importancia de que los/as jóvenes construyan su proyecto de vida radica en generar alternativas a la delincuencia. Y el problema del empleo en general (no sólo en torno de los/as jóvenes) está ligado con la capacidad del municipio para generar incentivos a las empresas articularla con la población trabajadora local.

El **entramado de actores** se configura de manera diferente en los casos. En *Malvinas Argentinas*, el AEJ se encuentra prácticamente sola en la implementación del PJMMT, siendo otros actores cercanos a ella la UNGS y los CFP, que están a cargo de las dos prestaciones más importantes en el municipio: el POIT y los cursos de formación profesional, respectivamente. La Coordinación central del PJMMT es también un actor relevante en este entramado, en función de los recursos económicos y políticos que posee, de los que depende fuertemente el AEJ. El Intendente y la Secretaría de Producción y Medioambiente se encuentran alejados del AEJ, ya que sus recursos, también económicos y políticos, se vuelcan hacia otras áreas (por parte del Intendente, hacia la Secretaría de Salud, que recibe un alto porcentaje del presupuesto; por parte de la Secretaría de Producción y Medioambiente, hacia el Departamento de Inserción Laboral, que ha cobrado mayor visibilidad). Las empresas locales, las organizaciones sociales y las escuelas son involucradas que también están alejadas del AEJ, por la escasa articulación que el área establece con ellas.

En *Tigre*, por el contrario, en el centro del entramado se encuentra el AEJ junto a las otras áreas de la Subsecretaría, cada una de las cuales se encarga de prestaciones distintas y, en ese sentido, se relaciona con actores específicos: el Área de Capacitación, con instituciones de formación profesional, el Área de Empleo y Producción, con empresas locales. El AEJ también se relaciona con organizaciones sociales y escuelas, a propósito de las convocatorias y el seguimiento, así como con los/as jóvenes, a quienes interpelan con las prestaciones del programa, con las actividades extra-programa que proponen y cuya perspectiva buscan incluir en su propio equipo de trabajo, al contratar jóvenes que han pasado por el PJMMT. La Coordinación central del programa está alejada del centro, porque ya no aporta recursos económicos, teniendo mayor presencia el Intendente, con el aporte de recursos económicos y políticos a la Subsecretaría en general y al área en particular.

En cuanto a las **dinámicas y tensiones** que se van generando a propósito de la gestión del programa, en base a la información que pudimos recabar, analizamos cómo el AEJ se relaciona con los otros actores. En *Malvinas Argentinas*, la relación con la UNGS, en tanto institución que dicta el POIT, se muestra un tanto conflictiva, por las dificultades que se presentan para llevar adelante los talleres en los espacios físicos que dispone el AEJ así como por la imposibilidad del AEJ de cumplir con algunas de sus funciones, como la convocatoria y el seguimiento. En *Tigre*, en cambio, la relación con PROEM se basa en la articulación y la comunicación fluida. Las tensiones que se generan se

---

<sup>39</sup> En este punto se pone de relieve que hay una voluntad por parte del municipio de atender en cierta medida a las perspectivas subjetivas de los/as jóvenes, que es uno de los debates vigentes en torno de las políticas de juventud y empleo, según hemos visto con Jacinto (2009) al contextualizar el PJMMT. Es decir, hay un reconocimiento (al menos parcial) de que las motivaciones de los/as jóvenes al participar en el programa no necesariamente se ligan a la capacitación para el trabajo, sino que también puede ser una vía para poder retomar y finalizar los estudios primarios o secundarios e incluso comenzar los estudios superiores, al articularse el PJMMT con la beca Tigre Educa.

vinculan con “el hacer (mucho)”, antes que con “el no hacer”, es decir, la elevada cantidad de trabajo que demanda el AEJ a PROEM, debido a la apertura de varias sedes en distintos puntos del partido o a la gran cantidad de jóvenes asignados en cada comisión.

En la posibilidad de “hacer” resulta influyente el equipo de trabajo del que dispone el AEJ para cumplir sus funciones. Y aquí encontramos una diferencia notable entre los casos: mientras en *Malvinas Argentinas* el equipo de trabajo se compone del coordinador, un operador de plataforma informática y un tutor, cuyos sueldos son y han sido financiados desde el principio por la Secretaría de Empleo, en Tigre el equipo está formado por la coordinadora, que también es una tutora, junto a seis tutores/as más y una relacionista de empresas; los/as operadores/as de plataforma informática pertenecen al área administrativa de la Subsecretaría y trabajan con los distintos programas de la Secretaría de Empleo. Los sueldos del AEJ son financiados por el municipio desde 2011.

A medida que el programa avanza en su implementación, los recursos que aporta el municipio cobran más relevancia, en detrimento de los que aporta la Secretaría de Empleo. Desde el planteo original hay una pretensión de que los municipios tiendan a aportar más recursos propios a lo largo del tiempo. Sin embargo, ese objetivo no siempre se logra:

“Generalmente, quedan con lo que se financia desde el ministerio. Son pocos los municipios que van incorporando gente nueva aparte de lo que financia el ministerio. Se quedan con eso. (...) De hecho, lo que financia el ministerio, uno considera o piensa que la idea sería que el municipio financie otra parte más. Y la verdad es que muchas veces lo que financia el ministerio termina siendo más que lo que cobran los propios municipales. (...) Yo creo que es una cuestión económica o política, no sé. Por qué no se destinan más fondos, desconozco.” (Entrevista referentes OE, GECAL San Martín, 26/03/12)

Esto nos habla de un límite para que lo que plantea el programa se haga efectivo en la implementación local. En los casos estudiados, la situación de *Tigre* se ajusta bastante a la propuesta del planteo original. Pero parece ser excepcional, ya que en los municipios de la región, según los referentes de la GECAL, la situación se acerca más a lo que sucede en *Malvinas Argentinas*.

Aquí entra en juego el papel que asumen el gobierno municipal y el nivel ministerial. En *Malvinas Argentinas*, el gobierno municipal aparece como lejano al AEJ, ya que, en términos de financiamiento, se limita a designar el espacio físico en el que se establece la OE y a destinar fondos para la compra de insumos de oficina para el trabajo cotidiano. Cobra fuerza, pues, la Secretaría de Empleo, que financia los sueldos de quienes trabajan en el AEJ desde la puesta en marcha del PJMMT y que ha contribuido a equipar la oficina en un principio.

Pero la relación que establece el AEJ con estos dos actores no se limita sólo al financiamiento. La ubicación en la estructura municipal y la referencia al programa en particular y a la problemática a la que intenta dar respuesta en general también hablan de la relación entre el AEJ y el gobierno municipal. Del mismo modo, cómo las instancias ministeriales procesan las propuestas realizadas por el AEJ hablan del carácter del vínculo entre estos dos actores.

En *Malvinas Argentinas*, hasta marzo de 2012 la ubicación del área en la estructura municipal era poco favorable: pertenecía a la Secretaría de Gobierno, que poseía una gran cantidad de direcciones generales de diversas áreas. La dirección de Programas de



Empleo se ubicaba en la Dirección General de Gobierno, con una subdirección con el mismo nombre, de la que dependía la OE. Existían, pues, no sólo múltiples instancias de mediación entre el Intendente y la OE, sino que además había mucha diversidad en las áreas que comprendía no sólo la Secretaría, sino también la dirección general y la dirección de la que dependía la OE.

Este panorama se revirtió en buena medida a principios de 2012, con la creación de la Secretaría de Producción y Medioambiente. Antes de la modificación del organigrama, ésta tenía rango de dirección general dentro de la Secretaría de Gobierno y poseía las mismas direcciones, con excepción de la de Programas de Empleo (que pertenecía a la Dirección General de Gobierno) y el Departamento de Inserción Laboral (que aún no existía porque fue creado en julio de 2012, a través de la Ordenanza N°7187/12). La OE pasó a depender de una de sus seis direcciones, también denominada de Programas de Empleo. Se redujeron, entonces, tanto las instancias de mediación con el Intendente como la diversidad de áreas abarcadas por la Secretaría de referencia.

En *Tigre*, la ubicación en la estructura municipal es un poco más favorable. La OE tiene rango de Subsecretaría (de Empleo y Producción) y depende de la Secretaría de Promoción Comunitaria junto a otra subsecretaría (de Deportes). De manera que no hay muchas instancias de mediación con el Intendente y tampoco hay mucha diversidad de áreas en la misma Secretaría. Sin embargo, la diversidad es entre secretarías, no al interior de ellas, contrariamente a lo que sucede en Malvinas. Mientras en Tigre hay once, en Malvinas hay cinco, y antes de 2012 había sólo tres (Economía y Hacienda, Gobierno y Salud).

Por otra parte, la referencia al PJMMT es muy escasa en *Malvinas Argentinas* al revisar los diarios locales, aunque sí hay referencias a la juventud (ligada a la militancia política, a la educación, al uso de la tecnología, a actividades artísticas, deportivas y recreativas, a la finalización de estudios a través del programa FINES) y a la generación de acciones por parte del municipio (el Intendente y la Secretaría de Producción y Medioambiente) para la radicación de empresas, que a su vez generan empleo. Dentro de la Secretaría, la dependencia que es destacada en este sentido es el Departamento de Inserción Laboral, creado en julio de 2012, al ocupar un lugar muy visible en la página web del municipio<sup>40</sup> y al ser mencionado en noticias de diarios locales,<sup>41</sup> que no es un detalle menor si consideramos que la OE no ocupa ni ha ocupado ese lugar.

En *Tigre* hay varias referencias al PJMMT en los diarios locales y, en particular, a la problemática del empleo. Además, hay una fuerte presencia del Intendente en los eventos realizados por la Subsecretaría.

En cuanto al vínculo con el nivel ministerial, una vez más encontramos diferencias entre los casos. En *Malvinas Argentinas*, el AEJ tiende a esperar que desde el ministerio se tomen las decisiones para “acatar la orden”. Es decir, no realizan propuestas alternativas a las prestaciones del planteo original y, en el caso de la institución que dicta el POIT, la decisión es tomada unilateralmente por la Coordinación del PJMMT y el AEJ simplemente es informada acerca de tal decisión.

En *Tigre*, sin embargo, el AEJ ha realizado varias propuestas, algunas aceptadas desde el ministerio y tomadas como prestación (como los talleres de cine-debate, de expresión corporal, de vuelta a la escuela) y otras no: el AEJ ha propuesto que sea otra

<sup>40</sup> <http://www.malvinasargentinas.gov.ar>. Consultado al 21/03/2013.

<sup>41</sup> “Convenio entre el municipio y el Centro de Formación Profesional 401.” Para todos. Año 20, N°217, pp. 4 y 5

organización la que dicte el POIT (una local), en lugar de PROEM, pero desde el ministerio la propuesta fue rechazada.

Encontramos que en ambos casos la decisión sobre la institución que dicta el POIT la toma la Coordinación del PJMMT, más allá de lo que prefiera u opine el AEJ. ¿Por qué? Desde la UNGS se ensaya una posible respuesta: "...me imagino que para el ministerio no debe ser fácil conseguir los prestadores, porque hay que armar, demostrar cierta capacidad instalada..." (Entrevista Coord. POIT, Malvinas Argentinas, 16/03/12) ¿O puede vincularse además con que el prestador de servicios sea del mismo alineamiento político que la Coordinación del PJMMT? Desde la UNGS también hay una pista en este sentido, ya que al contactarse la Coordinación con la universidad para el dictado del POIT en 2011, un funcionario hace referencia a que si el prestador del servicio tiene contacto con la agrupación político-partidaria La Cámpora "se van a facilitar varias cosas." (Entrevista Coord. POIT, Malvinas Argentinas, 16/03/12) Aquí se ponen de relieve las cuestiones políticas y partidarias que se ponen en juego en la implementación del programa y que pueden tener consecuencias en ella. Sin embargo, simplemente advertimos sobre esta cuestión sin profundizar en ella, ya que excede los objetivos de este estudio.

Respecto de la relación del AEJ con el territorio barrial, la composición del equipo de trabajo puede influir en el carácter del vínculo: en Malvinas, es bastante frágil, en tanto no hay una vinculación con escuelas ni con organizaciones sociales, más allá de las dos que dictan cursos de capacitación (una de las cuales no es del distrito, sino de otra provincia); al tiempo que en Tigre se busca fortalecer este vínculo al proponerse llevar el POIT a distintos barrios en cada edición y, en ese sentido, buscan organizaciones sociales que sean referentes del barrio tanto para realizar las convocatorias como para que all  tenga lugar el curso introductorio, y también se vinculan con escuelas a propósito de las convocatorias así como del seguimientos de los/as jóvenes que est n estudiando.

En cuanto a la relación con la GECAL, ambas AEJ destacan su presencia en el día a día y ponen en valor el intercambio con otras OE de la zona que ésta favorece.

Por último, la relación que el AEJ establece con empresas locales es incipiente en Malvinas Argentinas. Aún no est n activas las prestaciones de entrenamiento laboral y pasantías, pero existen vínculos, impulsados por el Intendente y la Secretaría de Producción y Medioambiente, no sólo tendientes a la generación de empleo sino también a articular a las empresas con mano de obra capacitada en los propios CFP del municipio. Pero no es la OE la dependencia que est  involucrada en este sentido, sino el Departamento de Inserción Laboral, que depende directamente de la Secretaría. Y es que tales funciones de articulación de la población malvinense con las empresas locales fueron sustraídas de las que tenía la OE y otorgadas al Departamento.

En Tigre, si bien las prestaciones de entrenamiento laboral y pasantías est n activas desde la puesta en marcha del PJMMT, en los primeros años las actividades relacionadas con ellas se realizaban en general en el propio municipio, principalmente en las áreas de cultura, turismo y deportes. Es en 2011 cuando la Subsecretaría comienza a tener mayor contacto con empresas de la zona, con la realización de la 1  Expo-Tigre. A lo largo de 2011 y 2012 se han realizado acciones para fortalecer este vínculo, lo que ha permitido no sólo que las empresas participen de las prestaciones mencionadas sino también que empleen formalmente a jóvenes del PJMMT.

En ambos casos, la articulación con las empresas tiende a ser tardía respecto de la puesta en marcha de la OE y del programa en el municipio y depende en buena parte de

una decisión política de vincularse con el sector empresarial a nivel de las máximas autoridades municipales, no sólo del AEJ o la OE. Así lo señalan los referentes de la GECAL:

“La idea es (...) darle las herramientas al municipio y que cada municipio tome estrategias distintas, desde desayunos con cámaras hasta cualquier evento que haya de cada municipio (...), que la Oficina pueda participar (...). Que no es sólo un laburo que depende de la Oficina, porque es algo ya a nivel intendencia, o sea, depende del lugar que le quiera dar el intendente, porque la Oficina de por sí no se va a poder mover porque tampoco cuenta con los recursos a veces necesarios.” (Entrevista referentes OE, GECAL San Martín, 26/03/12)

Vemos, pues, que los recursos que poseen los actores y el modo en que los utilizan para facilitar (o no) el desarrollo del programa son un factor clave para explicar las diferencias que encontramos en la implementación local. En Malvinas Argentinas, los recursos que poseen los actores son volcados hacia la implementación del PJMMT en muy baja medida y los déficits del AEJ pueden explicarse por su dependencia de esos escasos recursos. En Tigre, en cambio, los actores del entramado destinan sus recursos a la Subsecretaría y/o el AEJ, por lo que el área se ve más fortalecida no sólo para implementar el PJMMT sino también para avanzar en consolidarse al interior de la Subsecretaría y al exterior, como referente de la (¿o una?) juventud de Tigre.

## **8.2. La brecha entre el diseño y la implementación: cómo se define el problema de los/as jóvenes y el empleo**

Al comparar la implementación del programa en los dos municipios, notamos que hay orientaciones del planteo original que se refuerzan o se debilitan y otras nuevas orientaciones no previstas.

En ambos casos, las orientaciones que se refuerzan están ligadas a las prestaciones de finalización de los estudios y la realización de cursos de formación profesional. Ya hemos adelantado que la primera de ellas es una prioridad para los municipios de la región, en base a la entrevista a los referentes de la GECAL, y los dos municipios estudiados no son la excepción. La capacitación a través de los cursos de formación profesional también es una prestación muy presente en ambos casos: en *Malvinas Argentinas*, el AEJ articula directamente con tres CFP y con algunas organizaciones sociales para ello y en *Tigre*, la Subsecretaría cuenta con un área específicamente destinada a ello, la de Capacitación Laboral, con la que el AEJ articula.

Con el resto de las prestaciones, encontramos divergencias entre los municipios, que ya hemos señalado. Pero hay una prestación del planteo original que se ve debilitada en la implementación local, dado que ninguno de los municipios la ha desarrollado: la certificación de competencias laborales. En *Malvinas Argentinas*, se la omite a la hora de enumerar las prestaciones y en *Tigre*, se la desconoce.

Luego, encontramos orientaciones que en un caso se refuerzan al tiempo que en el otro se debilitan. El componente de tutorías ocupa en *Tigre* un lugar central en el trabajo del AEJ; aún más, casi la totalidad del equipo del área está compuesta por tutores/as y los sueldos de todo el equipo son costeados por el municipio. En *Malvinas Argentinas*, en cambio, este componente aparece debilitado, ya que hay un solo tutor en el AEJ, cuyo sueldo es financiado por la Secretaría de Empleo. En este sentido, las funciones que tiene a cargo el tutor son cumplidas sólo parcialmente y con dificultad, teniendo en cuenta que tiene que realizar el seguimiento de todos/as los/as jóvenes del programa por

sí solo (en diciembre de 2011, 496 jóvenes están en actividad, de acuerdo con estadísticas oficiales del MTEYSS).

La articulación con el territorio barrial y con organizaciones sociales es otra orientación que se refuerza en el caso de *Tigre*. El AEJ ha tenido entre sus objetivos de 2012 ir a los barrios “más pobres” y ello implica conocer esos barrios y sus escuelas, centros de salud y organizaciones sociales de referencia, sea para realizar las convocatorias como para conseguir un lugar en el que se desarrolle el POIT.

También hay orientaciones que se debilitan en ambos casos. Una de ellas es el carácter abierto del PJMMT en lo que respecta a la población destinataria, en el sentido en que los requisitos de ingreso son muy poco restrictivos a priori (tener entre 18 y 24 años, residir de manera permanente en el país y ser desocupado/a). Esto favorecería el alcance del programa a más jóvenes y también diferentes entre sí, lo que potencialmente es muy positivo, ya que puede favorecer la integración entre jóvenes con distintas trayectorias. De manera que, como hemos afirmado al reconstruir el planteo original, la heterogeneidad de la juventud es poco reconocida y las diferencias se presentan al momento de la implementación. De acuerdo con ambas AEJ, a pesar de la apertura del programa para definir la población destinataria y de que efectivamente los/as jóvenes que participan de él tienen trayectorias laborales, educativas y de vida diferentes entre sí, hay una parte de los/as jóvenes que tiene menos dificultades para sostener su actividad en el programa y otra a la que se le presentan mayores dificultades.

Sin embargo, las características identificadas de una y otra parte son distintas en cada caso. En *Malvinas Argentinas*, el surgimiento de otras políticas y programas que también tienen entre sus destinatarios/as a los/as jóvenes parece explicar la menor afluencia de jóvenes madres, que pasan a percibir la AUH y que, antes de que ésta se pusiera en marcha, asistían al PJMMT. En *Tigre*, los escasos o nulos ingresos, el bajo nivel educativo e incluso el lugar de residencia en el partido pueden representar grandes obstáculos para que algunos/as jóvenes puedan continuar desarrollando actividades del programa. Si bien el AEJ lleva el POIT a distintos puntos del partido en cada edición, lo que facilita el acceso a los/as jóvenes de esos barrios y alrededores, el resto de las prestaciones difícilmente están tan descentralizadas, por lo que a varios/as de ellos/as les cuesta sostenerlas si no tienen ingresos suficientes y/o si viven en lugares alejados, como las islas.<sup>42</sup> Además, varias de las prestaciones del programa exigen el manejo de ciertas habilidades que se dan por supuestas y que no siempre poseen los/as jóvenes, como leer y escribir de manera fluida o comprender textos, en el caso de jóvenes con un bajo nivel educativo o intelectual (retraso madurativo), o tener lo necesario para poder

---

<sup>42</sup> Desde el AEJ se alude a ello de la siguiente manera:

“...son muchos jóvenes, y no llegamos a todos. Llegamos a los que se pueden acercar acá. Cuando vamos a los barrios, llegamos a esos jóvenes (...) que están en situación más pobre y llegamos ahí, pero después cuando tienen que venir acá, no llegan. No llegan o no pueden mantener el programa, no pueden asistir, aunque lo hagamos en los barrios. Por ahí hacen el curso de ingreso, pero después cuando se tienen que acercar acá, no... así que se quedan con los dos meses siempre, del curso de ingreso. La mayoría de los chicos con esa situación. Después los chicos que van al colegio, o que deben materias, esos sí son los que participan en todo.”

“Y jóvenes de la isla se acercaron también (...), para nosotros es re importante eso para planificar el año que viene hacer algún curso de ingreso en la isla y ver qué se puede hacer en la isla, porque hacen el curso de ingreso y después tienen que venir a los cursos por este lado. Entonces, cruzar eso sale mucha plata. Entonces, es trabajar articuladamente con Capacitación y con los colegios de ahí para poder hacerlo ahí en la isla y que puedan participar muchos chicos de la isla, que son chicos muy pobres, muy pobres.” (Entrevista Coord. AEJ, Tigre, 19/12/11)

aprehender las herramientas que se brindan, en el caso de jóvenes con discapacidades (por ejemplo, intérpretes para sordos e hipoacúsicos).<sup>43</sup>

La definición de la población destinataria encierra otra orientación que se debilita en la implementación local: la categoría de desocupado/a. En los dos casos estudiados, esta categoría pierde relevancia y tiende a cobrar más fuerza el atributo de la no finalización de los estudios, antes que la relación con el mercado de trabajo. Como contrapartida, una nueva orientación que surge a nivel local es una redefinición de la población destinataria, que también pasa a incluir a los/as jóvenes “inactivos/as” (o sea, que no tienen ni están buscando trabajo). Así, otra fuente de diferenciación entre jóvenes, no reconocida en el planteo original, deviene reconocida en la implementación, con una mayor apertura del programa.

Hay, entonces, un “doble movimiento”, ya que se “suman” jóvenes por un lado, al ampliarse los requisitos de ingreso desde *jóvenes desocupados/as* hacia *jóvenes sin trabajo* (que no es lo mismo), al tiempo que por otro lado se “restan” jóvenes que, a pesar de que cumplen con los requisitos de ingreso, tienen dificultades para sostener su participación en él porque tienen dificultades que no son contempladas en el planteo original (como el analfabetismo funcional, la discapacidad, los bajos o nulos ingresos para trasladarse hacia los lugares en que se realizan las prestaciones del programa). La categoría “joven” que alude en el planteo original a un universo en principio homogéneo muestra, así, en la implementación local las heterogeneidades que encierra, que no son neutrales sino que influyen en la posibilidad de los/as jóvenes de inscribirse y de sostener su participación en el programa.

Identificamos una nueva orientación más al estudiar los casos: en ambos municipios, la decisión acerca de qué institución dicta el POIT es tomada unilateralmente por la Coordinación del PJMMT, sin que el municipio pueda intervenir en este sentido, y es ella misma la que se pone en contacto con la institución. Nos preguntamos en este punto cómo es que una instancia nacional, como es la Coordinación central del PJMMT, podría vincularse con cada una de las instituciones que dictan el curso introductorio en los distintos municipios del país que adhieren al programa. ¿Qué significa el POIT para el MTEYSS? ¿Es tan significativo como para que la decisión acerca de la institución que lo dicta en la implementación local se tome a nivel central? Dado que escapa a los objetivos que nos hemos propuesto en este trabajo, nos limitamos a dejar las preguntas planteadas.

Otra nueva orientación que surge en la implementación del programa es que, a pesar de no estar planteadas desde el diseño, en el municipio de *Tigre* en particular se reconocen otras actividades que realizan los/as jóvenes y/o que les resultan atractivas, como son las recreativas, deportivas, artístico-culturales y de participación en espacios comunitarios, que son tomadas por el AEJ a la hora de planificar talleres, de pensar actividades puntuales más allá de las prestaciones del programa (como los eventos de apertura y cierre del POIT) y de ponerse en contacto con organizaciones de los barrios. Estas otras actividades que pueden realizar los/as jóvenes no aparecen reconocidas en la implementación del programa en *Malvinas Argentinas*. En este punto se pone de relieve la potencialidad de la integralidad que tiene la implementación local bajo ciertas condiciones, que difícilmente puede tenerla una agencia nacional.

---

<sup>43</sup> Esto no implica que el AEJ se quede “de brazos cruzados” ante esta situación, aunque para revertirla deben realizar esfuerzos desde el nivel local.

Las orientaciones del planteo original que se refuerzan, se debilitan o surgen en la implementación local implican que se distancie el primero de la segunda en cada caso. Esa distancia puede explicarse por el modo en que se conceptualiza el problema de la juventud y el empleo en las agendas municipales, que se distinguen entre sí y también con respecto al planteo original. Ya habíamos planteado la hipótesis de que las particulares matrices institucionales y entramados de actores en cada municipio implican una cierta redefinición del problema construido desde el diseño. En los municipios que en este trabajo estudiamos, el problema que se construye, a diferencia del que se construye desde el MTEYSS, no alude a cómo el desempleo y el empleo precario afecta particularmente a los/as jóvenes como grupo poblacional, sino, antes bien, se centra en los/as jóvenes que no han finalizado sus estudios obligatorios (en el caso de *Malvinas Argentinas*) y que además tienen dificultades para construir su proyecto de vida (en el caso de *Tigre*). En este sentido, las estrategias asumidas localmente se distancian del planteo original, reduciéndose al apoyo en la finalización de los estudios obligatorios, el POIT y la realización de cursos de formación profesional en *Malvinas Argentinas* y ampliándose hacia la opción de comenzar los estudios superiores (con la beca Tigre Educa) y la realización de actividades recreativas y artístico-culturales en *Tigre*.

### **8.3. La jerarquía del PJMMT en Malvinas Argentinas y en Tigre: entre el aislamiento y la integración a una política local**

Para ir cerrando las conclusiones de este trabajo, reflexionamos acerca de la jerarquía que tiene el PJMMT en cada municipio de acuerdo con los actores entrevistados y lo que se desprende del análisis. Acerca de la jerarquía que se le otorga al programa en estos municipios, los referentes de la GECAL afirman:

M: A mí, me parece que en Tigre sí, se le está dando mucha jerarquía al programa, están muy presentes, haciendo muchos eventos (...) Y en Malvinas, eh, no, qué se yo... funciona, porque de hecho viene funcionando desde el mismo momento. Pero, bueno, no funciona, o sea... justo, bueno, capaz que con Tigre es demasiada jerarquía. Y no funciona... a la par de Tigre, no. (...) No sé qué jerarquía realmente le dan. Yo sí te puedo decir que en Tigre le dan una jerarquía muy importante, tiene un rol muy protagónico también, dentro de lo que es la Oficina. En Malvinas, capaz que no tanto. Pero, bueno, el programa está y sigue adelante. (...) Yo creo que Tigre es uno de los municipios que más está haciendo o más está aprovechando el tema del programa. (Entrevista referentes OE, GECAL San Martín, 26/03/12)

En el mismo sentido, PROEM afirma sobre la importancia del PJMMT en *Tigre*:

“Desde lo que yo puedo percibir, es importante. La realidad es que no sabría, dentro de su ranking, no me animo a decir cuánto. Me animo a decir que es importante. Lo veo por la cantidad de recursos, el movimiento, etcétera. Pero no podría decir dentro de todas las gestiones que hay. (...) Lo que veo es que le da su importancia, no me parece un programa menor o dejado de lado en absoluto.” (Entrevista presidente PROEM, 23/04/12)

En el caso de *Malvinas Argentinas*, se destaca en la entrevista con el referente en la UNGS el hecho de que el AEJ tiene un equipo de trabajo cuya conformación resulta insuficiente para poder cumplir satisfactoriamente con ciertas funciones asignadas (como la convocatoria y el seguimiento) y que no articula con otras áreas de la municipalidad, lo que denota una suerte de “aislamiento” del AEJ y el PJMMT, en función de los pocos recursos con los que cuenta.

Nos preguntamos si el PJMMT está más cerca de trascender en tanto tal para integrarse en una política local, o bien, de ser “un programa más” entre otros diseñados en niveles supralocales que se implementan en el municipio. La situación parece ser diferente en cada caso.

En *Malvinas Argentinas*, los recursos destinados al programa y al AEJ son mínimos y proporcionados en buena parte por la Secretaría de Empleo, y su visibilidad en la agenda municipal es baja. No es, pues, un contexto favorable para un desarrollo del programa que esté “a la altura” de las expectativas de las instancias ministeriales. Sin embargo, la creación de la Secretaría de Producción y Medioambiente y el acercamiento entre el municipio y las empresas son indicios de que esa situación puede mejorar, es decir, que al menos el problema que define el programa está entrando en la agenda municipal. El PJMMT aparecería como un programa más, que aún no se integra a una política local de juventud o de empleo, porque por un lado no parecería que las hubiese (aunque hay señales acerca de una política de empleo y producción) y porque por otro lado la articulación del AEJ con otras áreas del municipio es nula.

En *Tigre*, por el contrario, el programa parece estar integrado en una política local de empleo, por el perfil de la Subsecretaría, que predomina en las actividades que realiza y en las que participa el AEJ, pero con un fuerte énfasis en la juventud en este caso, que es una población con la que el municipio tiende a trabajar transversalmente. La articulación con otras áreas es frecuente y en particular es cotidiana al interior de la Subsecretaría. El gobierno municipal destina varios recursos al AEJ, tanto económicos (como la incorporación de más personal en el equipo de trabajo y el financiamiento de los sueldos) como políticos (con la presencia del propio intendente en varios de los eventos realizados por el AEJ y/o la Subsecretaría), lo que constituye un indicio de una mayor visibilidad en la agenda.

## 9. Bibliografía

- Abdala, E. (2001) “Experiencias de capacitación laboral de jóvenes en América Latina.” En: *Ultima década*. [online]. Vol.9, n.14, pp. 113-135. Disponible en: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-22362001000100007&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362001000100007&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0718-2236. doi: 10.4067/S0718-22362001000100007. Consultado al 21/03/2013.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996) “Estudio introductorio”. En: Aguilar Villanueva, L. F. (ed.) *La implementación de las Políticas*. México DF, Miguel A. Porrúa.
- Ansolabehere, K. (2003) “Provincias, instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales en Argentina”. En: *Revista Mexicana de Sociología*. Año 65, N°3, México.
- Arocena, J. (2006) “Descentralización y actor local: El Estado de la cuestión”. En: Carpio Benalcazar, P. (Comp.): *Retos del desarrollo local*. Quito.
- Bonvillani, A. (2011) “Proyecto Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (Argentina) como escenario de sociabilidad grupal juvenil” XXVIII CONGRESO INTERNACIONAL DE ASOCIACION LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGIA (ALAS) 6 a 11 de septiembre de 2011. Recife-Brasil.
- Bourdieu, P. (1996) “Las formas del capital” En *Poder, derecho y clases sociales*, Palimpesto, Desclée de Brouwer.
- Bowman, M. y Caciorgna, L. (2009) “Formación para el trabajo y juventud en las políticas activas de empleo” VI Encuentro Interdisciplinario las Ciencias Sociales y Humanas en Córdoba 2009. 23, 24 y 25 de septiembre de 2009. Facultad de Filosofía y Humanidades. Centro de Investigaciones “María Saleme de Burnichón”. Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
- Brubaker, R. y Cooper, F. (2001) “Más allá de la identidad” En Apuntes de investigación del CECyP N°7, Buenos Aires, Fundación del Sur.
- Bustos, J. y Villafañe, S. (2011) “Asignación universal por hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo” Disponible en: [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe\\_10\\_07.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_10_07.pdf). Consultado al 21/03/2013.
- Castel, R. (1997) “Capítulo 8: La nueva cuestión social” En: *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.
- Castel, R. (1992) “De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso” En Affichard, J. y Foucauld, J.B. *Justice sociale et inégalités*, París, Esprit.
- Chiara M. y Di Virgilio, M. M. (2004) “La gestión de programas sociales en la última década: un análisis en clave local.” En: Aportes para entender la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires, organizado por Badía, G. y Pereyra, E. La Plata, UNGS-Ediciones Al Margen.
- Chiara M. y Di Virgilio, M. M. (2005) *Gestión social y municipios*. Buenos Aires, UNGS/ Prometeo.
- Chiara M. y Di Virgilio, M. M. (2009) “La gestión de la política social: aspectos conceptuales y problemas” (Cap. 2) En: Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (Comp.)



*Gestión de la Política Social: Conceptos y Herramientas*. Buenos Aires, UNGS/Prometeo.

Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004) *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

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

Hopp, M. (2009) “Políticas sociales de empleo en la Argentina 2003-2008: un estudio comparativo de planes de promoción del auto-empleo” 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. *5 al 7 de agosto de 2009*, Facultad de Ciencias Económicas-UBA.

Jacinto, C. (2008) “La transición laboral de los jóvenes y las políticas públicas de educación secundaria y formación profesional en América Latina: ¿qué puentes para mejorar las oportunidades?” En ESPINOSA, Betty, Ana ESTÉVES y Marcela PRONKO, *Mundos del trabajo y políticas públicas en América Latina*, Quito, FLACSO.

Jacinto, C. (2009) “Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral” En: *Revista de Trabajo*. Año 4, N°6, páginas 123 a 142.

Moro, J. (2000) “Problemas de agenda y problemas de investigación” en Besse, Juan y otros, *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*. Buenos Aires, EUDEBA.

Moro, J. y Repetto, F. (2006) “Políticas públicas para promover ciudadanía juveniles”, en Moro, J. (Editor) *Juventudes, violencia y exclusión; desafío para las políticas públicas*, INDES-INAP-Magna Terra Ed., Guatemala.

Pereyra Iraola, V. (2010) “Programas de empleo transitorio y cuidado infantil: ¿liberación y/o sobrecarga?” En: *Prácticas de oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales*, N° 6, agosto 2010.

Sennet, R. (2000). *La corrosión del carácter*. Barcelona, Anagrama.

Vergara, R. (2001) “Instituciones y política social en México: una explicación de los procesos de cambio en la política social desde la perspectiva institucional” VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.

Yin, R. (1994, 2ª edición) *Investigación con estudios de caso. Diseño y métodos*. Sage Publications.

## Fuentes consultadas

*Actualidad Tigre San Fernando*. Año 16, N°183, diciembre de 2012.

*Aquí la Noticia* (diario on-line): <http://www.aquilanoticia.com/>. Consultado al 21/03/2013.

Censo 2001. <http://www.indec.gov.ar/webcenso/index.asp>. Consultado al 21/03/2013.

Censo 2010. <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>. Consultado al 21/03/2013.

*Compromiso Social*, Año 16, N°166, noviembre, diciembre de 2012

Decreto N°1303/11. Convenio N° 417 A - Protocolo Adicional N°15/11. Municipalidad de Malvinas Argentinas.

Decreto 3249/12. Creación de la Agencia de Desarrollo Turístico. Municipalidad de Tigre.

Decreto N°715/12. Creación de la Agencia de Cultura. Municipalidad de Tigre.

Digesto municipal. Volumen X. Edición VII, año 2012. Organigrama municipal. Municipalidad de Malvinas Argentinas.

*El Comercio* (diario on-line): <http://www.elcomercioonline.com.ar>. Consultado al 21/03/2013.

*La Noticia 1* (diario on-line): <http://www.lanoticia1.com/municipio/malvinasargentinas>. Consultado al 21/03/2013.

*La Noticia* (diario on-line): <http://www.lanoticiaweb.com.ar>. Consultado al 21/03/2013.

*La Noticia Zona Norte*. Año 2, N°23, mayo de 2012.

*Malviticias* (diario on-line): <http://malviticias.com.ar/>. Consultado al 21/03/2013.

*Norte Noticias*. Año 14, N°217, noviembre, diciembre de 2012.

Ordenanza N°1086/09. Convenio N° 325 A - Protocolo Adicional N°09/08.

Ordenanza N°1113/09. PROTOCOLO ADICIONAL N°11/09 al Convenio del MTEYSS N° 152/06. Municipalidad de Malvinas Argentinas.

Ordenanza N° 1188/10. Convenio N° 386 A - Addenda al Protocolo Adicional N°11/09. Municipalidad de Malvinas Argentinas.

Ordenanza N° 1255/10. PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS 2011. Municipalidad de Malvinas Argentinas.

Ordenanza N° 1342/11. PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS 2012. Municipalidad de Malvinas Argentinas.

Ordenanza N°1582/12. Creación de las Secretarías de Producción y Medioambiente. Municipalidad de Malvinas Argentinas.

Ordenanza N° 3237/11. PRESUPUESTO DE GASTOS Y CÁLCULO DE RECURSOS. EJERCICIO 2012. Municipalidad de Tigre.

Ordenanza N°7187/12. Creación del Departamento de Inserción Laboral. Municipalidad de Malvinas Argentinas.

Perfil del Área de Empleo Joven de la Municipalidad de Tigre. <http://www.facebook.com/proyctemos.juntos>. Consultado al 21/03/2013.

*Primera Sección*, Año 14, N°269, octubre, noviembre de 2012

*Punto cero hacia el futuro* (diario on-line): <http://puncerohaciaelfuturo.blogspot.com.ar/>. Consultado al 21/03/2013.

Resolución MTEYSS N°467/2008. Creación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

Resolución MTEYSS N°1094/2009. Creación del Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales.

Resolución Secretaría de Empleo N°261/2008. Reglamento Operativo del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

Resolución Secretaría de Empleo N°764/2011. Reglamento Operativo del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (nuevo).

Resolución Secretaría de Empleo N°879/2011. Modificación del Reglamento de las Acciones de Entrenamiento para el Trabajo.

Resolución Secretaría de Empleo N°2186/2010. Reglamento del Programa de Inserción Laboral.

Resolución N°1920/09. Protocolo adicional N°06/09 al Convenio del MTEYSS 65/08. Municipalidad de Tigre.

Resolución N°397/10. Addenda al Protocolo adicional N°05/09 al Convenio del MTEYSS 65/08. Municipalidad de Tigre.

Sitio web oficial de la Municipalidad de Malvinas Argentinas: <http://www.malvinasargentinas.gov.ar>. Consultado al 21/03/2013.

Sitio web oficial de la Municipalidad de Tigre: <http://www.tigre.gov.ar>. Consultado al 20/03/2013.

Sitio web oficial del MTEYSS: <http://www.trabajo.gov.ar>. Consultado al 21/03/2013.

*Tigre al día* (diario on-line): <http://wordpress.tigrealdia.com.ar>. Consultado al 21/03/2013.

*Zona Norte* (diario on-line): <http://www.zonanortediario.com.ar/>. Consultado al 21/03/2013.