

## **Título: “Políticas Públicas de Empleo para Jóvenes: avances y retrocesos en sus diseños”**

**Autoras: Cindy Vanina Carrizo Muñoz – Margarita Moscheni Bustos**

Becarias del CONICET – Instituto de Investigaciones Socio-Económico – FACSO – UNSJ.

Correo electrónico: [cindycarrizo@gmail.com](mailto:cindycarrizo@gmail.com) ; [margarita.moscheni@gmail.com](mailto:margarita.moscheni@gmail.com)

### **Introducción**

En el siguiente trabajo se presentan las rupturas y continuidades en términos de avances y retrocesos en los diseños de Políticas Públicas de Empleo para Jóvenes. Se tomaron como casos dos políticas de empleo implementadas en la Argentina, una es el “Proyecto Joven” que se implementó en la década de los ‘90; y la otra es “Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, que actualmente se encuentra en vigencia.

Para el estudio y análisis de las Políticas Públicas, se elaboró un marco teórico metodológico desde posiciones epistemológicas críticas, para ello se conceptualizó Estado; Políticas Públicas; Evaluación de Diseño de Políticas Públicas.

Además, se construyó una estrategia metodológica, que permitió alcanzar el objetivo de “establecer las rupturas y continuidades en los diseños de políticas públicas de empleo para jóvenes”; la misma consistió en utilizar la herramienta de evaluación de diseño de políticas públicas, para luego analizar los resultados desde las categorías teóricas, teniendo en cuenta el contexto político-económico-social en el cual se diseñaron e implementaron.

Por último se desarrollan las conclusiones, resaltando los matices más importantes de esta propuesta como enfoque para análisis y estudio de Políticas Públicas.

### **Marco Teórico-Metodológico**

Se parte del concepto de Estado, Oscar Ozslak lo define: “como una instancia de articulación y de dominación de la sociedad, que condensa y refleja sus conflictos y contradicciones tanto a través de las variadas tomas de posición de sus instituciones, como de la relación de fuerzas existentes en éstas. Si se visualiza el ámbito institucional como una privilegiada arena de conflicto político, donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas, se concluye que su fisonomía y composición es un producto histórico, es decir, la naturaleza de su aparato administrativo y productivo resulta afectada por las vicisitudes de esa permanente lucha intra-burocrática, expresión a su vez de otros enfrentamientos sociales” (Oszlak, O., 1980:16).

Por lo tanto, el Estado no es un actor “neutral”, ni tampoco está por encima de la sociedad civil; Estado y sociedad civil son dos partes iguales y opuestas que se constituyen para formar una totalidad.

Según Thwaites, la “otra dimensión de lo estatal tiene que ver con su expresión material: las instituciones en las que se encarna, las objetivaciones. Estas formas cambian con los cambios que se desarrollan en la estructura material, en un proceso dialéctico en el que tanto las instituciones son conformadas por la realidad material, como la realidad material es modificada por acción de las Instituciones” (Thwaites, M. 1999: 5).

El Estado es contradictorio por naturaleza, es posible comprenderlo a partir del estudio de las Políticas Públicas, porque constituyen la instancia de “materialización” de las acciones u omisiones que realiza el Estado frente a una cuestión que concita el interés de otros agentes, una cuestión que es problematizada, que entra en la “agenda pública”, y que luego se convierte en una norma; en un programa; en un proyecto; en un decreto; en la creación de una secretaría; etc.; en cualquier acto que se realice desde el Estado para posicionarse frente a un problema social, económico, político, judicial, etc.

Las Políticas Públicas representan al Estado “en movimiento”, configuran un nudo que unifica en su interior a la “administración” y a la “política”; y en su exterior al “Estado y a la “sociedad civil””.

Una política pública conlleva todo un proceso, que se denomina “el ciclo de la planificación”, en él hay un momento de surgimiento de la cuestión que se problematiza; un momento de elaboración y/o diseño; un momento de implementación; y un momento de evaluación. Cada una de estas etapas constituye procesos de decisión política, por lo tanto son fases donde también hay disputa e intereses en juego de los diferentes agentes que se involucran en la planificación.

En la actualidad, la evaluación de políticas públicas que comprende un de las fases del ciclo de planificación, genera que los gobiernos democráticos cada vez la utilizan más para realizar valoraciones de las políticas públicas que diseñan e implementan. Según Osuna y otros, definen la evaluación de políticas públicas *“como un área de investigación aplicada, cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales”*.

La evaluación implica una valoración crítica, sea positiva o negativa de las acciones u omisiones que se llevan a cabo desde el Estado. Algunos autores consideran que esta etapa del ciclo de la planificación, debe realizarse al final del proceso de implementación de la política. Sobre el momento de cuándo se debe evaluar, ha surgido un amplio debate en el campo de las

Políticas Públicas. Si bien, hay diferentes tipos de evaluación, que a su vez, responden a las diferentes etapas en el ciclo de la planificación, el ideal sería avanzar hacia la constitución de un “hábitus”, que conlleve la práctica continúa y constante de evaluar en todo momento, y alcanzar que los agentes involucrados se autoevalúen y evalúen todo el proceso.

Es imprescindible tener en cuenta que “evaluar”, implica un “proceso” y una “toma de posición” respecto a una “decisión política” en un “contexto determinado” y en una arena conflictiva que es donde surge la “política pública”. La importancia de ello, radica en el hecho, que llevar a cabo una evaluación no es meramente cumplir con pasos y obtener un resultado; implica hacer “política” en tanto que diseñar, implementar y evaluar son decisiones y actos que se asumen desde lo político. Esto es relevante porque no se la considera a la evaluación como una mera “técnica” aislada de un todo teórico-metodológico, sino que esta fase forma parte de la planificación, y es constituyente de ese todo teórico-metodológico al cual se hace referencia.

Si los lentes para observar el ciclo de la planificación fueran dialécticos, quizás la “evaluación” se la podría considerar como la fase de “negación” o “antítesis” de la política pública (sea de su diseño, implementación, etc). Es decir, la política pública en sí misma, se la podría considerar como la fase de la afirmación o tesis del momento de planificación; para luego desde la evaluación “negarla” (antítesis), y los resultados que arroje este proceso valorativo, constituirían la “síntesis” o superación de la planificación. La “síntesis” podría resultar que un diseño es racional y coherente cuando en la fase de implementación se cumplió con los objetivos y su impacto fue el esperado. En caso contrario, el resultado será inverso a lo esperado, aunque se podrían establecer grados: más o menos acorde a lo planificado en cuanto a la sincronización entre lo previsto y lo resultante. En resumen, una “síntesis” que dé lugar a modificaciones para alcanzar los objetivos o reformular el diseño.

En conclusión, el fin último de la política es transformar la realidad y alcanzar el bienestar social, conseguir la libertad y la igualdad; la utopía en el ciclo de la planificación debería ser el de caminar hacia ese objetivo.

Según Osuna, la Evaluación de Diseño o Conceptual de un programa, tiene “por objetivo la revisión de los elementos que justifican su necesidad y la forma en que se articula”. Tiene dos momentos este tipo de evaluación, uno es el Análisis de Racionalidad y el otro, el Análisis de Coherencia; que comprenden dos aspectos relacionados e interdependientes.

La Evaluación de Racionalidad comprende “el análisis de la relevancia y pertinencia del programa”. Es el examen de las relaciones entre las necesidades y/o problemas detectados en

el ámbito espacial donde se ejecuta el programa y para una población objetivo determinada, con los objetivos establecidos para la mejora o solución de dichos problemas.

El análisis de Coherencia, “es la evaluación de la adecuación de la jerarquía de los objetivos establecidos en el programa y de la estrategia diseñada para su consecución”.

### **Descripción del programa: “Proyecto Joven”<sup>1</sup> (1993-2000)**

En el año 1994, se lanza el programa de Apoyo a la Reconversión Productiva. En el año 1995, se crearon nuevos programas de capacitación y empleo a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En ese marco, se implementa el “Proyecto Joven”, pero su diseño se realizó unos años antes, e incluso, incluyó una prueba piloto en el año 1993 en Capital Federal y 19 partidos del conurbano bonaerense, fue una condición que estableció el BID su financiación.

El objetivo del proyecto era el de favorecer la inserción de estos jóvenes en el mercado de trabajo formal. También se propuso como objetivo, que por un lado, el desarrollo del programa contribuiría a apoyar la reconversión de los sectores productivos del país mediante la formación de recursos humanos demandados por las empresas. Y por otro lado, favorecer la conformación de un mercado de la capacitación laboral competitivo en términos de calidad, ajuste a demanda y precio.

Las dos orientaciones estratégicas que se definieron para la organización y gestión del programa fueron:

- Contribuir a la articulación de la capacitación con las demandas del sector productivo, a fin de asegurar la pertinencia del servicio brindado a la población destinataria.
- Configurar una gestión que garantice la transparencia, eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

La Institución que ejecutó el programa fue la Secretaría de Empleo y Capacitación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Las Instituciones financiadoras fueron el BID y el Tesoro Nacional; y el PNUD que prestó apoyo institucional.

### **Descripción del programa: “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” (2008 hasta la actualidad)**

El programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, es un programa nacional, que se creó en el mes de mayo del año 2008 en la Argentina. Este programa fue elaborado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Nacional.

---

<sup>1</sup> En el apartado de la evaluación de diseño, se explicitan otras características del programa con mayor profundidad.

Mediante la Resoluciones N° 497 y N° 261 del año 2008, se crea el programa y se aprueban los anexos que reglamentan su operatoria. La población objetivo que se demarca es la siguiente: “jóvenes de 18 y 24 años de edad”; se problematiza en ese sector del PEA, porque según los datos que arroja el diagnóstico, uno de cada tres jóvenes en la Argentina es desocupado<sup>2</sup>.

La estrategia que se plantea desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social es:

- Ubicar “el empleo en el centro de las políticas públicas concibiendo al trabajo como principal instrumento de inclusión social”; y
- “Mejorar la calidad y cantidad del empleo aportando a las necesidades del nuevo modelo productivo” (Secretaria de Empleo; 2008:2).

El objetivo del programa consiste en “*generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo*” (Resolución N° 261; 2008:1).

Para la implementación del programa se involucra a los gobiernos provinciales y municipales; a las empresas; a las Instituciones Educativas y de la Sociedad Civil. Cada una de ellas, tiene competencias y obligaciones en la ejecución de la política pública.

### **“Continuidad o Ruptura en el Diseño de los Programas orientados al empleo juvenil”**

En este apartado se realiza un análisis comparativo de los dos programas evaluados, para establecer continuidades o rupturas en el diseño de esas dos políticas públicas.

El criterio que se tendrá en cuenta para abordar el análisis es el siguiente:

- **Evaluación de Diseño (racionalidad y coherencia). Establecer las continuidades y rupturas en términos de calidad de los diseños, grados de racionalidad y coherencia según el caso.**

Para alcanzar el fin propuesto, se tendrá en cuenta como parámetros de análisis a:

- Población objetivo;
- Objetivos de cada programa;
- Metas previstas;
- La forma de implementación e instrumentalización diseñada;

---

<sup>2</sup> El período de tiempo que se estableció para analizar la evolución del desempleo fue durante los años 2003 al 2007.

- Agentes e instituciones previstos para la ejecución del programa;
- Coherencia con otras políticas públicas del período.

Cada uno de ellos, comprenden la guía de esta fase de valoración comparativa, que se propone como enfoque para el estudio y comprensión del proceso de planificación (problematización de una cuestión, diseño de una política, implementación, y evaluación) entendido como una totalidad integrada, constituidora y constituyente de la trayectoria o vida de una política pública.

### ***Comparación de los dos Diseños de Programa***

Los dos programas tienen puntos en común:

- Son políticas de empleo.
- La población objetivo son los jóvenes.
- El objetivo es la inserción laboral de los jóvenes.
- La capacitación de los jóvenes es una de las estrategias que los asemeja.

#### ***a)- Comparación de los análisis de “Relevancia”***

Según los datos que arrojan las evaluaciones de relevancia de los dos programas, se pueden establecer algunas continuidades en la construcción de los diagnósticos, entre ellas se encuentran:

- En ambos diagnósticos se puso la mirada sobre tres dimensiones que tienen relación directa con la problemática de la desocupación de los jóvenes:
  1. La relación oferta-demanda en el mercado de trabajo
  2. Grado de escolaridad de los jóvenes
  3. Situación económica de los jóvenes

Estos tres ejes, constituyen de alguna manera la “continuidad” en términos de variables que se mantienen en ambos programas, como puntos en común a tener en cuenta para explicar la problemática.

Ahora bien, las “rupturas” que se manifiestan entre los diagnósticos, se encuentran dadas por las diferentes formas de percepción que cada “equipo de planificación” realizó de esas dimensiones. La jerarquización y fundamentación de las causas y la definición del problema en sí mismo, es lo que inaugura las rupturas dentro de esa línea de continuidad que presenta el contexto.

**CUADRO COMPARATIVO DE LOS DIAGNÓSTICOS**

Cuadro N° 1

<b>Programa</b>	<b>Problema</b>	<b>Causas</b>	<b>Población Objetivo</b>
<b>“Proyecto Joven”</b>	“Baja inserción laboral de los jóvenes pobres”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducido Capital Humano.</li> <li>• Reconversión productiva.</li> </ul>	Jóvenes pobres, de ambos sexos, mayores de 16 años.
<b>“Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”</b>	“Desocupación juvenil”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deficiencia en la oferta laboral.</li> <li>• Demanda calificada de trabajo.</li> </ul>	Jóvenes de 18 a 24 años.

Fuente: elaboración propia en base a datos de las evaluaciones.

El cuadro N° 1, es una forma de graficar comparativamente los diagnósticos de los dos programas. Se puede observar las diferencias que presentan, entre ellas la población objetivo, en el primero el grado de focalización es más alto que el segundo; las causas a simple vista parecen semejantes, pero retomando la lectura de la evaluación de relevancia, son distintas en cuanto:

- La deficiencia de la oferta laboral y el reducido capital humano: en el diagnóstico del *Proyecto Joven*, la lectura que hacen los planificadores es que el déficit en capital humano se debe a la baja calidad de la oferta educativa pública, desgranamiento y repitencia en la escuela, y la deserción escolar de los sectores más pobres.

La mirada que hacen sobre la problemática los planificadores del programa *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*, es más amplio, en cuanto explican que las causas de la reducida oferta laboral (las dificultades que presentan los jóvenes para incluirse en el mercado laboral) es por la baja inserción de las mujeres al mercado laboral; la relación entre la deserción escolar y los sectores más pobres; y la falta de experiencia laboral.

Por lo tanto, el diagnóstico del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, además de considerar las causas en relación con el sistema educativo y su relación con la condición socio-económica de los jóvenes, incluyen una diferenciación según sexo: “las mujeres tienen mayores dificultades de inserción laboral”; y la importancia de la “experiencia laboral” como condición necesaria para incorporarse al mercado laboral.

- Demanda de trabajo y la reconversión productiva de los ´90: en este aspecto las diferencias son sustanciales; en el diagnóstico del Proyecto Joven se establece que la causa de la reducción de la demanda de trabajo se debe a que el derrame que se esperaba del modelo económico fue tardío, por lo tanto, el impacto fue negativo en términos de incorporación de trabajadores en los sectores de la producción de la economía.

En el diagnóstico del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, se establece que la reducción de la demanda de trabajo es causada por la baja calificación que hay de mano de obra. Los sectores de la producción al reconvertirse, demandan trabajadores calificados, con perfiles técnicos; el desajuste entre la oferta y la demanda laboral en alguna medida se debe a las consecuencias que produjeron las políticas públicas de los '90.

Por lo tanto, las diferencias entre ellos se encuentran dadas por el análisis del contexto que atravesaron a los diseños de los dos programas. Un modelo económico ('90) más excluyente, y a grandes rasgos, un modelo económico que se inicia a partir del 2003, con características más inclusivas.

- Respecto a la población objetivo, el cuadro es muy gráfico en la comparación de los dos programas. El programa Proyecto Joven está mucho más focalizado en la demarcación de la población objetivo, sólo pueden ser sujetos de la política los jóvenes pobres, de ambos sexos y mayores de 16 años. La edad de los jóvenes es un requisito preocupante, en tanto, según la legislación laboral, apoyándose en la Declaración de los Derechos del Niño, queda prohibido que los menores de 18 años trabajen.

El programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, es menos focalizado que el anterior, y establece una edad mínima y máxima.

Así, en términos de rupturas y continuidades; el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo avanza de forma positiva en la determinación de la población objetivo, haciendo de ella, una política más universal y ajustándose a la legislación establecida. Además, se tiene en cuenta que la edad de escolaridad obligatoria abarca hasta los 18 años de edad, prevaleciendo el derecho a la educación antes que la inserción temprana de los jóvenes en el mercado laboral.

Por último, es necesario destacar otro avance o ruptura entre los dos diagnósticos, en el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, además de determinar el problema de la desocupación juvenil, incorporan en el análisis que este problema es causa de uno mayor: “la pobreza” y la “exclusión social”. Al tener en cuenta estas dimensiones, dan muestra de una mirada de la realidad y las problemáticas sociales más globales, integrales y complejas.

### ***b)- Comparación de las evaluaciones de “Pertinencia”***

La comparación de los análisis de pertinencia se expondrá en dos partes; en la primera, se comparará los objetivos de los dos programas; y luego se realizará una valoración en términos de pertinencia (relación entre los objetivos y el diagnóstico).

Según el cuadro N°2, los programas manifiestan una continuidad en tanto, tienen como objetivo la formación de recursos humanos, capacitar a los jóvenes para que puedan incorporarse al mercado laboral.

<b>CUADRO COMPARATIVO DE LOS OBJETIVOS</b>		Cuadro N° 2
<b>Programas</b>	<b>Objetivos</b>	
<b>“Proyecto Joven”</b>	“Apoyar el proceso de reconversión productiva a través de la formación de recursos humanos”. “Incrementar las posibilidades de la inserción laboral y social de jóvenes que enfrentan problemas de marginalidad socio-laboral”. “Favorecer la conformación de un mercado de la capacitación laboral competitivo en términos de calidad, ajuste a demanda y precio”.	
<b>“Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”</b>	“Generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar la escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente en un empleo”.	

Fuente: elaboración propia en base a datos de las evaluaciones.

Las rupturas que se observan son:

- En el programa “Proyecto Joven”, se agrega el objetivo de conformar un mercado de la capacitación laboral.
- En el programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, la capacitación es un objetivo entre otros, tales como:
  - “Identificar el perfil profesional...”
  - Finalizar la escolaridad obligatoria.
  - Realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo.
  - Iniciar una actividad productiva de manera independiente en un empleo.

El punto de ruptura más importante entre ambos diseños, está representado por la finalización de la escuela. Es un objetivo que sobresale, y se entiende a partir de él, que los planificadores conciben a la educación obligatoria, como un lugar significativo y trascendental en la formación y capacitación de los jóvenes.

### ***Relación de Pertinencia entre los Objetivos y los Diagnósticos:***

Los dos programas guardan una estrecha relación entre sus diagnósticos elaborados y los objetivos que se proponen en el diseño para contener la problemática de la desocupación juvenil.

En términos comparativos, hay una marcada diferencia entre los diagnósticos y objetivos que se planificaron, la ruptura que se presenta en los dos programas están dados por la forma de interpretar dichas realidades y por los fines que sustentan ambas políticas.

El Proyecto Joven tiene como fin, generar un mercado de capacitación laboral y se justifica en el diagnóstico por la deficiencia de la escuela pública; y para ello el Estado terciariza la capacitación y pone el acento en el aprendizaje de un oficio semi-calificado para semi-calificar la oferta laboral, y amplía el PEA incluyendo la capacitación de los jóvenes a partir de los 16 años; a más oferta = menor es el precio.

El programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, propone una nueva forma de calificar a la mano de obra; priorizando la finalización de la escuela, con un acompañamiento técnico que posibilite guiar a los jóvenes a construir su perfil ocupacional, y luego elegir su futuro, permitiéndoles adquirir alguna experiencia laboral realizando una práctica calificante o iniciar un emprendimiento.

### ***c)- Comparación de las evaluaciones de “Coherencia Interna y Externa”***

En relación con la armonía que guarda cada uno de los programas tanto en su elaboración interna, y en relación otras políticas que conviven con, se presentan algunas tensiones que podrían configurar un cierto grado de ruptura entre las políticas.

#### ***Coherencia Interna***

La continuidad que prevalece, es que en ambos programas sólo se intenta contener la problemática y no resolverlo de fondo, es decir, enfocar la estrategia a mejorar la oferta laboral y no en modificar la demanda (políticas enfocadas a los sectores de capital, para ampliar la demanda de trabajo), es una constante en los dos diseños.

Una de las rupturas que se advierte, se encuentra en la diferencia de las estrategias que se elaboran para cumplir con los objetivos de los programas.

- En el Proyecto Joven: la estrategia fue crear los ICAP, el Estado descentraliza esa función, y la convierte en una prestación de servicio cuando fomenta el mercado de la capacitación laboral.
- En el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, la estrategia que se diseña para alcanzar los objetivos, es la de crear las Oficinas de Empleo en los municipios, y por lo tanto, descentralizar el programa territorialmente, es decir, gobierno nacional,

provincial y municipal trabajan en forma conjunta para implementar la política. La otra novedad que presenta el diseño, es la de convocar a que participen todas las instituciones de la sociedad civil, sobre todo las Universidades Públicas.

Otra de las diferencias, se encuentra en la fuente de financiamiento de los programas, mientras que al Proyecto Joven lo financió el BID; y además fue un programa diseñado en ese Organismo Internacional, con gran influencia en varios países latinoamericanos; el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, se diseña en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y es financiado con recursos del Estado Nacional. Esto implica una ruptura en términos de Diseño, porque la evaluación de coherencia interna del programa Proyecto Joven, indica que el diagnóstico fue construido a los fines de fundamentar la necesidad de aplicar un programa que ya se había diseñado e implementado en otros países. También, implica una ruptura en términos de soberanía de los Estados al financiar los propios programas, señala que existe un rol protagónico en términos económicos y de capacidad de inversión del Estado para resolver sus problemas.

### ***Coherencia Externa***

Las continuidades que presentan los dos análisis de coherencia externa son:

- Los dos programas son parte de un modelo económico-político-social que se implementa, y por lo tanto hay armonía con las otras políticas públicas de sus contextos; y
- Las tensiones que presentan con las demás políticas son parecidas, hay una constante práctica en el Estado argentino que se manifiesta, en lo concerniente a la falta de coordinación entre los Ministerios del Poder Ejecutivo.

En cuanto a las rupturas, se puede decir, que están dadas por las diferencias en las cosmovisiones de la realidad de los gobiernos de los dos programas; las demás políticas son coherentes con el modelo que se quiere implementar, legitimar y sostener en el tiempo.

## *Conclusiones*

El desarrollo teórico indica qué se entiende por Estado, Políticas Públicas y por Evaluación de Diseño de Políticas Públicas. Estas definiciones permiten dar un salto cualitativo y abordar los objetos de estudio desde una mirada crítica que se fundamenta desde la teoría y la práctica.

A partir de las comparaciones que se realizaron en el apartado anterior, se puede establecer que cada diseño de los programas fue relevante; pertinente y coherente con cada uno de sus contextos políticos-económicos y sociales. Esta apreciación se fundamenta en cuanto se comprueba que los programas comprendieron las acciones que llevó a cabo el Estado argentino frente a una cuestión problematizada: “la desocupación juvenil” / “la problemática de la inserción laboral de los jóvenes”. Esas acciones que realiza el Gobierno no fueron ajenas al modelo de acumulación imperante en cada uno de esos momentos históricos, es decir, que respondieron a una determinada ideología que concibe un deber ser de la economía, la sociedad y la política.

En la época del neoliberalismo, el Estado se subordina a las recetas de los Organismos Internacionales, por cuanto el Proyecto Joven fue un programa diseñado y financiado por el BID. Además, una de las ideas troncales del paradigma neoliberal, es la desvalorización de la “política” y de lo “público” en pro del “mercado” y de lo “privado”. El Proyecto Joven se ajusta a esa visión, en cuanto se prevé para su implementación, que las capacitaciones las realicen los ICAP, por lo tanto, dirigiendo o desplazando parte de las funciones formativas-educativas a lo privado y a la regulación del mercado.

En el diagnóstico del programa también queda reflejado el objetivo de desvalorizar lo público, para legitimar “que desde lo privado” se tienen que resolver algunos temas, como la “educación”:

- Una de las causas que se diagnostican del problema de la inserción laboral fue la baja calidad de la educación pública, y se propone como medida correctora, que las capacitaciones las realicen instituciones privadas. Además, el programa solo contempla que los jóvenes aprendan algún oficio semi-calificado; y en ningún momento se piensa en diseñar alguna estrategia dentro del programa que impulse a los jóvenes a terminar la escuela.

Otra dimensión a tener en cuenta, es la edad que se establece como requisito para ser beneficiado de la política, los 16 años. Este requisito convierte a los adolescentes en mano de obra capacitada y aumenta la oferta laboral abaratando su costo, no sólo en términos de aumento de la oferta –sino también- porque el Estado asume el costo de la capacitación y el costo de las prácticas en las empresas. Así de forma indirecta, termina subsidiando el costo

del factor trabajo a los sectores productivos. Estas prácticas son para generar mejores “condiciones” al capital para legitimar y sostener una determinada dinámica de acumulación. Ahora bien, en términos comparativos, se observaron algunas rupturas entre los dos momentos históricos en los cuales se crearon los programas de empleo para jóvenes. En el período pos-neoliberal, donde se diseña el “Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, se demuestra que hay un cambio en la concepción que se tiene de lo político-económico y social. Algunos analista políticos coinciden que ese cambio que se suscita en la Argentina, se debió a la fuerte crisis que se produjo en la época de transición –años 2001/2002- y conllevó a que se revalorice de nuevo lo “político” y lo “público” con intervención del Estado en la economía. A través del programa se puede observar la simetría con estos nuevos propósitos que se propone el Estado en el período del 2003 al 2008.

Los dos principales objetivos<sup>3</sup> indican que su visión es que los jóvenes se inserten en el mercado laboral con mayores posibilidades de encontrar un trabajo de calidad. Como se dijo anteriormente, el Estado legitima y sostiene un modelo económico, por lo tanto, a través de este programa también hay un objetivo indirecto que es el de dar respuesta a una demanda laboral que no es satisfecha en el mercado, porque no hay mano de obra calificada, hay una escasez de trabajadores técnicos. En este caso también hay una continuidad en términos que es el Estado quien solventa los costos de capacitación que los sectores productivos se ahorran con este tipo de programas.

El programa presenta una cualidad que ayuda a comprender al Estado, al ser un programa menos focalizado, que se destina a toda la población joven dentro del rango de edad previsto y sobre todo, le quita el carácter estigmatizador de la pobreza que suelen caracterizar a algunas políticas públicas, que solo focalizan a los sectores pobres. Queda comprobado por la estadística, que la inserción de los jóvenes en el mercado es un problema que presentan todos los estratos sociales, por supuesto que los sectores más vulnerables presentan mucha más dificultad en encontrar trabajos de calidad, por diferencias que están dadas por la posesión de capital simbólico y cultural, y por la posición que ocupan en la estructura social. Pero estos programas que incluyen también a los estratos medios y medios bajos, favorecen el intercambio de experiencias entre ambos grupos y estimula a los de menor capital simbólico a romper con prejuicios sociales y a la inversa. Contribuyendo a tejer vínculos dentro de la estructura social y por lo menos crear espacios donde todos son iguales: “son jóvenes con las mismas problemáticas en cuanto a sus dificultades para la inserción laboral”.

---

<sup>3</sup> Capacitar a los jóvenes entre 18 a 24 años y finalización de la escuela obligatoria.

El programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo surge en un contexto menos crítico que el de los '90, con tasas de desocupación y de educación menores, por lo tanto, si bien guarda una característica de contención, intenta configurar una política de amortiguación (anticíclica) frente a una crisis internacional que se estaba desatando y tiene un alto contenido de inclusión social a través de la educación y la capacitación.

Otra notoriedad que presenta el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, es la estrategia de descentralizar su implementación a través de los gobiernos provinciales y municipales y hacer partícipes a otras organizaciones de la sociedad civil. Esta estrategia hace que los gobiernos de todos los niveles y la sociedad se involucren con las problemáticas de los jóvenes, y cada quien desde su lugar, colabore en su resolución. A diferencia con la estrategia de los ICAP del Proyecto Joven, la política adquiere menos forma de mercancía, en tanto no adquiere una forma de servicio mercantil; sino todo lo contrario, se asume como una responsabilidad y una respuesta que se procura realizar desde los gobiernos.

Se puede afirmar que la comparación de dos políticas públicas del mismo tipo, implementadas en momentos históricos diferentes, permiten establecer avances o retrocesos en el diseño de las políticas públicas, y también contribuyen a establecer las sintonías que guardan los diseños de las políticas con los Estados.

Se logró la consecución del objetivo, a partir de la integración de “la evaluación de Diseño” como metodología de valoración crítica de esos procesos de planificación. Al “negar” las “políticas públicas” se desentrañó y cuestionó su diseño (en términos de análisis de relevancia; pertinencia; coherencia interna y externa), ese momento de la planificación significó la superación del estadio anterior, y se pudo obtener una síntesis en términos analíticos:

- “Las continuidades y rupturas detectadas en los diseños”, son alentadoras en tanto, que si hay decisión y se aprende de los errores del pasado se puede avanzar en el mejoramiento de sus diseños.
- A través de la evaluación de diseño, se puede anticipar algunos impactos negativos que puede tener la política - siempre y cuando se logre determinar a qué paradigma ideológico responde el diseño- y detectar objetivos implícitos que no son pertinentes con los diagnósticos y revisten incoherencias con las estrategias.
- Realizar una lectura integral de todas las variables sociales, económicas y políticas, facilitan y refuerzan resultados de una evaluación correcta.
- Las comparaciones entre programas de diferentes momentos históricos, le permiten a la ciencia social saber cuánto se ha contribuido desde teorías sociales, políticas y

económicas para mejorar la calidad de vida de la sociedad. Esas comparaciones, también le permiten a la elite política y administrativa, tener dimensiones sobre lo perjudicial que puede ser aplicar políticas que terminan beneficiando a otros agentes que no eran los demarcados en el diseño.

Se plantea además, complementar en un futuro, la propuesta actual con algunas herramientas metodológicas que faciliten a los funcionarios públicos una guía que permita la detección de posibles conflictos que obstaculicen la implementación del diseño original de la política y la corrección durante “la marcha” para garantizar el logro de los objetivos planteados.

En síntesis, articular un enfoque teórico-metodológico desde un paradigma ideológico concreto en materia de evaluación de políticas públicas, constituye el principal aporte al conocimiento, en el afán de mejorar la toma de decisiones de los problemas que afectan a la sociedad actual.

### **Bibliografía**

- Cohen, E.; Martínez, R. y Navarrete, C. (2001) “Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos”. Vol. I: Proyecto Joven. División de Desarrollo Social – CEPAL.
- Madoery, Oscar (2011) “Más y Mejor Trabajo para Todos, del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes. Políticas activas de empleo, Argentina 2003-2010. Sistematización y análisis integrado”. Programa CEA-OIT. 1er ed. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para Argentina. ISBN: 978-92-2-325307-3 (versión web pdf).
- Mitnik, Félix (1997) “Proyecto Joven: la capacitación laboral como herramienta de equidad social”. Boletín Cinterfor/OIT.
- Osuna, José Luis y otros (2000). “Guía para la Evaluación de Políticas Públicas”. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.
- Oszlak, Oscar (1980) “Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas”. Estudios CEDES, Vol. 3, N° 2.
- PREJAL-OIT (2008) “Propuesta para una Política de Trabajo Decente y Productivo para la Juventud”. Lima, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. ISBN: 978-92-2-321328-2 (versión web pdf).
- Secretaria de Empleo (2008) “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Capacitación y Empleo para la Inserción Social”. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Thwaites Rey, Mabel (1999) “El Estado: notas sobre su(s) significado(s)”. FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata.